

## 14. ESTRATEGIAS REGIONALISTAS EN UN MUNDO EN CAMBIO: AMÉRICA LATINA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA \*

### I. INTRODUCCIÓN

En perspectiva histórica, el unionismo y posteriormente la integración se han configurado como rasgo característico de las políticas exteriores y de desarrollo de la región desde sus independencias. Pese a su fracaso o, quizás, por su causa, los proyectos unionistas de Bolívar o de Morazán continúan siendo, en no pocos aspectos, elementos constitutivos de la identidad y la cultura política latinoamericana, en lo que ésta se configura como una narrativa compartida y una imagen común de autorrepresentación de los latinoamericanos frente al resto del mundo.

Empero, esa imagen idealizada de la «patria grande» ha coexistido hasta hoy día, en una relación dialéctica y a menudo contradictoria, con el acendrado nacionalismo también presente en dicha identidad y cultura política, en cuyo origen se encuentran, en primer lugar, los procesos de construcción nacional posteriores a la independencia. Como es sabido, el nacionalismo fue discurso fundacional del nuevo poder postcolonial, narrativa legitimadora del dominio de las élites dominantes sobre el indígena o el afrodescendiente, y argumento recurrente del poder en las pugnas entre liberales y conservadores que desde sus orígenes fracturaron a las nuevas repúblicas. A la postre, fue un factor decisivo en la construcción de lo que el historiador guatemalteco Severo Martínez Peláez deno-

---

\* Universidad Complutense de Madrid.

minó «la patria del criollo», que conspiró desde sus inicios con la Gran Colombia, o la Federación de Provincias Unidas de Centroamérica. Pero el nacionalismo ha sido también ideología común y factor de movilización frente al imperialismo y la dominación exterior, y por ello es patrimonio de los movimientos sociales y la tradición emancipadora que recorre la historia y las luchas de las repúblicas latinoamericana desde su independencia.

Si el binomio nacionalismo-integración constituye uno de los ejes que han articulado la vida independiente de América Latina, no menos importante ha sido la relación con Estados Unidos. Polo de atracción o de rechazo —y en ocasiones de ambas cosas a la vez—, Estados Unidos ha sido un referente clave para la configuración de América Latina como idea e identidad, así como para los países que la integran. Si se atiende a las organizaciones regionales que han conformado la historia política de Latinoamérica desde finales del siglo XIX esa relación ambivalente está muy presente. Con la aparición del «movimiento panamericano» y la Conferencia de Washington de 1889-1890 se fue constituyendo el entramado institucional y normativo del llamado «sistema interamericano», que si bien fue un instrumento para la hegemonía estadounidense en la región, también fue el escenario en el que América Latina y sus naciones se constituyeron como actores internacionales y han realizado importantes aportaciones al derecho internacional, como el principio de no intervención, o el sistema interamericano de derechos humanos. En la cúspide de ese sistema se encuentran organizaciones regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), o la Organización Panamericana de Salud (OPS/OMS), sobre las que el sentido de pertenencia de los actores políticos latinoamericanos tiene distinta gradación, mayor en el caso del BID, más diversa hacia la OEA. Además, dicho sistema comprende un buen número de instituciones especializadas que en la actualidad conforman un tupido entramado de relaciones de cooperación que, en distinto grado, vinculan a los países latinoamericanos y a Estados Unidos.

El hecho cierto es que desde la I Conferencia Panamericana de 1889-1890, y hasta el surgimiento del «Grupo de Río» a finales de los años ochenta del siglo XX, América Latina sólo se encontró consigo

misma para debatir sobre política exterior y cuestiones de seguridad en el marco de las organizaciones interamericanas, con la presencia permanente y, a menudo, la tutela directa de Estados Unidos. El proyecto de conformar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y sus aproximaciones subregionales o bilaterales —los acuerdos de libre comercio que Estados Unidos ha negociado con México (NAFTA), con Chile, con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), y con Perú y Colombia—, aunque responda a dinámicas contemporáneas de regionalización y globalización, están directamente emparentados con las propuestas de creación de un área de libre comercio o una unión aduanera «de Alaska a Tierra de Fuego» formuladas en Washington un siglo antes por el movimiento panamericano.

Por otro lado, el regionalismo latinoamericano contemporáneo —tanto el «viejo regionalismo» de los años sesenta, como el «nuevo» de los años noventa— ha respondido al propósito de ampliar los márgenes de autonomía de los países de la región. En el «viejo» regionalismo, ello se planteó sólo en el plano económico y de las políticas de desarrollo, a través de las propuestas de integración que la CEPAL planteó desde finales de los años cincuenta. En contraste, en el «nuevo» regionalismo esos objetivos de autonomía regional se han extendido también al plano político y de seguridad. Esta búsqueda de autonomía en las relaciones exteriores de la región fue más visible desde mediados de los años ochenta. El creciente descrédito de la OEA y el TIAR, meros instrumentos de la política anticomunista de Estados Unidos durante la Guerra Fría, la posición de ese país en la guerra de las Malvinas, y la escalada militar de la administración Reagan en América Central dieron origen a iniciativas latinoamericanas al margen de la OEA, que darían paso a agrupamientos regionales con un perfil netamente político, como el citado Grupo de Río, o a dotar de una dimensión política antes ausente a los grupos de integración regional. De hecho, el carácter multidimensional es uno de los rasgos característicos del «nuevo regionalismo» de la postguerra fría, mientras que en el «viejo regionalismo» latinoamericano la dimensión económica y la de seguridad se ubicaban en organizaciones distintas, y esta última implicaba una relación de subordinación estratégica con Estados Unidos (Aldecoa

y Cornago, 1998). Finalmente, cabe señalar que el nuevo regionalismo de los años noventa situó la integración económica en una estrategia más amplia de inserción internacional, al tiempo que pretendía consolidar las capacidades de gobernanza interna de los estados parte. Es la expresión latinoamericana de una dinámica más amplia, que se observa en el conjunto del sistema internacional de la postguerra fría (Arenal, 2002).

El decenio de los noventa también trajo importantes cambios en la dimensión económica y comercial del regionalismo y de la integración, que suponían una profunda renovación del pensamiento sobre esta materia, de las modalidades y contenido de la integración económica regional, y del «mapa» o cartografía de la integración latinoamericana. Con la sola excepción de México y Chile, todos los países optaron por el nuevo modelo de integración del «regionalismo abierto», compatible con las políticas de apertura de un periodo que se caracterizó por las políticas liberales del denominado «Consenso de Washington». Como se verá, ello permite identificar el periodo 1990-2005 como una etapa o ciclo relativamente coherente en la integración latinoamericana. En ese marco, se reactivaron los procesos de integración centroamericano, andino y caribeño, en crisis durante la década anterior, y se lanzó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En el caso de Chile, ya se había consolidado la estrategia de apertura unilateral adoptada por el gobierno militar. En el caso de México, se optó por dar estabilidad a la integración *de facto* que ya existía entre ese país y su principal mercado, Estados Unidos.

La crisis que desde mediados de la década de 2000 experimenta la integración latinoamericana y, en particular, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR, permite considerar agotado ese ciclo o etapa de la integración. En la región se ha suscitado un intenso debate sobre la conveniencia, la racionalidad, el contenido y objetivos de la integración regional, que se cruza con otros debates políticos e ideológicos respecto a las políticas de desarrollo, o las modalidades de inserción internacional. Al tiempo, las opciones externas se han ampliado, con la proliferación de acuerdos de integración «sur-norte» con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y la mayor importancia de los mercados asiáticos, y en particular de

China. En ese marco, han surgido nuevas propuestas «postliberales», como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y la propuesta venezolana de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Este capítulo examinará los factores que han dado origen a esta situación, aparentemente paradójica, de crisis y cambio en la integración regional, y el potencial de las nuevas propuestas de integración, como expresión del «nuevo regionalismo» latinoamericano, para articular un espacio económico y político regional sudamericano y hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico y social, y gobernanza interna que han animado las estrategias de integración regional de América Latina desde sus orígenes, valorando su papel en la construcción nacional, en un momento en el que, con motivo de los bicentenarios de las independencias, esa cuestión vuelve a ser relevante.

## II. INTEGRACIÓN Y REGIONALISMO EN AMÉRICA LATINA: UN BALANCE

### II.1. *El «nuevo regionalismo»: más allá de la integración económica*

La integración económica regional fue un componente central de las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones promovidas por el estructuralismo latinoamericano desde los años cincuenta hasta la crisis de los ochenta. Esa estrategia de desarrollo definió la racionalidad y las modalidades de integración de ese periodo: agenda primordialmente económica; y énfasis en la liberalización *ad intra* del comercio de manufacturas mediante zonas de libre comercio o uniones aduaneras con aranceles externos elevados. De esta manera se podía combinar el proteccionismo externo, funcional a ese modelo económico, y la liberalización interna conducente a crear un entorno más competitivo, obtener economías de escala y ganancias de eficiencia, y superar el obstáculo a la industrialización que comportaba el tamaño reducido de los mercados

nacionales (Kay, 1989: 43-44; Grien, 1994: 229-244; Moncayo, 2009).

Diferentes grupos fueron creados sobre estas premisas. En 1960 se establecieron tanto el Mercado Común Centroamericano (MCCA) como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); y en 1969 se creó el Pacto Andino. De ellos, sólo el MCCA tuvo algún éxito. A pesar de conflictos bilaterales, como la denominada «Guerra del Fútbol» que enfrentó a Honduras y El Salvador en 1969, y de no haber resuelto adecuadamente el problema de las asimetrías regionales, el MCCA impulsó el aumento de la inversión, de la producción industrial, y de las exportaciones intrarregionales. En contraste, el Pacto Andino se enfrentó a la salida de Chile en 1976, y el comercio intrarregional fue bajo debido a la falta de complementariedad de sus economías y a la escasa articulación de sus mercados. Por su parte, ALALC no tuvo éxito en su objetivo de establecer un área de libre comercio en Sudamérica y México debido a los incumplimientos de los compromisos y calendarios de desgravación arancelaria, y fue sustituida en 1980 por un marco más flexible y menos exigente, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Finalmente, ese modelo de integración se enfrentó a la crisis de los ochenta y las políticas del Consenso de Washington, y a finales de esa década se podía considerar abandonado.

El decenio de los noventa estuvo marcado por el «nuevo regionalismo», como proceso consciente de diseño y aplicación de políticas comunes o coordinadas para reorganizar un espacio geográfico regional determinado, mediante la creación de regímenes o de organizaciones intergubernamentales o supranacionales. Por ello, este término alude también a las políticas que tratan de organizar y proveer gobernanza al sistema internacional a través de «regiones» (Payne y Gamble, 1996: 2; Arenal, 2002; Hettne, 2005). En el marco de los procesos de globalización de la postguerra fría, el «nuevo regionalismo» constituiría una estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada en un mundo libre ya de los alineamientos estratégicos del bipolarismo, y crecientemente regionalizado y globalizado en torno a la «tríada» de tres áreas económicas dominantes (Europa,

Norteamérica, y Asia Oriental) <sup>1</sup>. El «nuevo regionalismo», en una aparente paradoja, pretende crear capacidades de regulación para hacer frente a los desafíos económicos y de seguridad internos y externos que generan la globalización y la regionalización, pero al mismo tiempo contribuye a profundizar ambos procesos, al estar basado en políticas de liberalización económica intrarregional con una baja protección externa (Arenal, 2009a). Esa estrategia sería más atractiva para los países en desarrollo, con mayores riesgos de verse marginados en ese escenario <sup>2</sup>.

Prestando atención al contexto de inicios de los años noventa, cabe identificar los factores exógenos y endógenos que explican el origen y evolución del «nuevo regionalismo». Entre los factores exógenos relevantes se encuentra, en primer lugar, el final de la Guerra Fría. Ya se ha señalado que este hecho confrontó a la región con su propia vulnerabilidad externa, tras haber optado por una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones y, por ello necesitada de un acceso estable y seguro a mercados externos. De ahí el riesgo de marginación ante la posible constitución de bloques comerciales cerrados en otras áreas —Norteamérica, la UE...— y la incertidumbre respecto a las negociaciones comerciales multilaterales. La integración regional se presentaba, en ese contexto, como una estrategia para reducir tales riesgos asegurando el acceso a mercados regionales, y aumentando el peso negociador. Estados Unidos actuó como catalizador de esa estrategia al lanzar en 1990 la «Iniciativa para las Américas» y las negociaciones para el acuerdo de libre comercio con México, como primer paso hacia un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que podría avanzar a través tanto de acuerdos regionales como bilaterales. Esta propuesta constituyó un punto de inflexión en la política comercial estadounidense, pues mostró que aun manteniendo su tradicional

---

<sup>1</sup> La bibliografía sobre el nuevo regionalismo es muy amplia. Un compendio de las diferentes aproximaciones es el de Söderbaum y Shaw (2003). Sobre su significación en la sociedad internacional de la posguerra fría, véase Aldecoa y Cornago (1998).

<sup>2</sup> Véanse, entre otros, CEPAL (1994); Ibáñez (2000); Sanahuja (2007); y Crawford y Florentino (2007: 2-4).

opción multilateral, se abría una vía regionalista en relación a América Latina.

Los factores endógenos se encuentran en mayor medida en las esferas política y de seguridad. Entre ellos, los procesos de democratización y el fin de los gobiernos militares, que permitieron políticas exteriores más cooperativas. Las iniciativas de paz suscitadas por los conflictos centroamericanos —Grupo de Contadora y después Grupo de Río, Proceso de Esquipulas...— dieron lugar a prácticas de concertación de políticas que después impulsarán el «nuevo regionalismo»; por otro lado, las políticas de apertura del Consenso de Washington redujeron los costes de la integración regional y facilitaron la adopción de un modelo de «regionalismo abierto» en el que integración regional y apertura externa serían compatibles.

La reflexión académica sobre el crecimiento, la competitividad, la política comercial y su relación con la integración regional también fue un factor importante en el surgimiento del nuevo regionalismo latinoamericano. En particular, el mayor énfasis en los efectos dinámicos de la integración, como las mejoras de la competitividad y la eficiencia creadas por la mayor competencia, la reducción de los costes de transacción y las economías de escala. En este marco, hay que destacar la influencia de la experiencia de la UE con el diseño e implementación del Mercado Interior (Robson, 1993 y 1998). Es importante anotar que a mediados de los años noventa se podía observar cierta convergencia entre las visiones neoliberal y neoestructuralista de la integración económica. Si bien el Consenso de Washington había rechazado inicialmente los acuerdos comerciales regionales por considerarlos subóptimos respecto a la apertura unilateral o multilateral, en el llamado Consenso de Washington revisado de 1996, o en distintos posicionamientos del Banco Mundial, empezaron a ser vistos con buenos ojos por su carácter «abierto». Por otro lado, los economistas neoestructuralistas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) también desarrollaron una estrategia comprehensiva de transformación productiva y mejora de la competitividad internacional basada en el «regionalismo abierto» (CEPAL, 1994; Williamson, 1998; Burki *et al.*, 1998; y Schiff y Winters, 2004; Moncayo, 2009).



Finalmente, es fundamental reseñar que el «nuevo regionalismo», si bien tiene una importante dimensión económica basada en gran medida en el «regionalismo abierto», no se limita al ámbito económico o comercial y tiene una notable dimensión política. Las agendas de los órganos regionales o las instancias de concertación ministeriales y de jefes de Gobierno se ampliaron, o continuaron abordando cuestiones como la concertación de políticas exteriores, la seguridad regional, el medio ambiente, las migraciones, y otras interdependencias regionales en los que existían intereses nacionales convergentes y los estados no tenían la capacidad o la posibilidad de actuar de manera eficaz. En otras palabras, el regionalismo se configuró como un instrumento para respaldar las capacidades de gobierno a través de la acción regional. De esa forma, los estados se integraron en un proceso de construcción social de los intereses nacionales y de su redefinición como intereses comunes, por lo que el «nuevo regionalismo» puede ser considerado una forma incipiente de «gobernanza multinivel» (*multilevel governance*). Ahora bien, ello plantea disyuntivas difíciles en cuanto a las exigencias de la integración y la soberanía nacional, que en la mayor parte de los casos, como se verá, se han solventado optando por marcos intergubernamentales más débiles desde el punto de vista institucional y decisorio.

## II.2. *El regionalismo abierto y el nuevo mapa de la integración latinoamericana (1990-2005)*

Desde 1990, América Latina definió un «mapa» de la integración que ha permanecido invariable durante más de 15 años. Ese mapa mostraba distintas estrategias. La mayor parte de los países optaron por estrategias regionalistas partiendo de la cercanía geográfica, la historia, la proximidad sociocultural, o intereses compartidos a causa de las interdependencias regionales. En 1989, la Comunidad y Mercado Común del Caribe decidieron iniciar el proceso hacia un mercado único; entre 1991 y 1993 el MCCA dio paso al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que reestableció la zona de libre comercio, relanzó el comercio intrarregional y redefinió el

marco institucional, dando a este grupo un perfil político antes ausente, y una agenda que se extendió a la cooperación ambiental, social, y en el campo de la seguridad regional. El Pacto Andino fue reactivado en 1991, y en 1996 se redefinió como Comunidad Andina de Naciones (CAN), también con una agenda más amplia que no se limitaba a la dimensión económica y comercial. Finalmente, a partir de acuerdos de integración argentino-brasileños, en 1991 se estableció el MERCOSUR con el objetivo de establecer una unión aduanera. Por último, México se distanció de América Latina y de la retórica integracionista y adoptó una vía pragmática unilateral de integración con Norteamérica a través del primer acuerdo «sur-norte» de este periodo. Después lo complementaría con otros acuerdos bilaterales de libre comercio, como el firmado con la UE en 2000, funcionales a una estrategia «radial» (*hub and spoke*) orientada a diversificar los mercados externos y atraer inversiones convirtiéndose en una «plataforma exportadora». Tras optar por la apertura unilateral, Chile siguió un modelo similar, basado en un número apreciable de acuerdos bilaterales, como los firmados con la UE y Estados Unidos en 2002 (Reza, 2006).

No es el objeto de este capítulo realizar un examen detallado de cada uno de los distintos grupos, pero sí se reseñarán sus principales hitos en la evolución de los tres grupos latinoamericanos, así como sus logros y carencias más destacadas

### II.3. *MERCOSUR: desarrollo institucional y estancamiento de la unión aduanera*

MERCOSUR evolucionó rápidamente a partir de algunas iniciativas tempranas de integración entre Argentina y Brasil a finales de los años ochenta, que permitieron superar anteriores rivalidades geopolíticas. En 1991 el Tratado de Montevideo estableció MERCOSUR con sus cuatro miembros originales (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay). A mediados de los años noventa este grupo había logrado establecer una amplia unión aduanera, con la excepción del azúcar y los automóviles —un hecho que suscitó el interés de la UE, que en 1995 firmó con MERCOSUR un acuerdo «de cuarta

generación» previo a las negociaciones para crear un área de libre comercio birregional—, y el comercio intraMERCOSUR alcanzó el máximo histórico del 25 % del total. En 1994 MERCOSUR se dotó de personalidad jurídica a través del Protocolo de Ouro Preto, y en 1996 se dotó de una «cláusula democrática» ante riesgos de involución política. Su desarrollo institucional prosiguió con el Protocolo de Olivos sobre solución de controversias, de 2002, que estableció el Tribunal Permanente de Revisión de MERCOSUR; la creación de la Comisión de Representantes Permanentes (CRPM), en 2003; en 2004 se decidió establecer el Fondo de Convergencia Estructural de MERCOSUR (FOCEM), un pequeño instrumento financiero para afrontar asimetrías de este grupo, que empezó a operar en 2007; y en 2005 se decidió establecer el Parlamento de MERCOSUR, cuya sesión inaugural tuvo lugar en mayo de 2007. El grupo también se ha dotado de una importante dimensión sociolaboral. En 2006 Venezuela se sumó a MERCOSUR, si bien el Protocolo de Adhesión no había entrado en vigor a inicios de 2010.

El desarrollo institucional no ha impedido el estancamiento de MERCOSUR en su dimensión económica. La unión aduanera ha retrocedido debido a la adopción de medidas unilaterales tras la crisis brasileña de 1998, y argentina de 2001. «Básicamente, el MERCOSUR funciona hoy como una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta» (CEPAL, 2006: 110). Entre 2008 y 2009 fracasaron las negociaciones para eliminar el doble cobro de arancel y definir las reglas de distribución de los ingresos aduaneros del arancel externo común, impidiendo que MERCOSUR se configure realmente como un territorio aduanero único. Debido a las barreras al comercio y el fuerte aumento de las exportaciones a países asiáticos, que hacen a MERCOSUR menos atractivo como mercado, el comercio intrarregional retrocedió en términos relativos desde el máximo alcanzado en 1998. Los miembros más pequeños se ven a sí mismos como perdedores del proceso, debido a las actitudes proteccionistas y, en ocasiones, prepotentes del «eje» Argentina-Brasil.

Por otra parte, la estructura institucional y los procesos decisivos continúan teniendo carácter intergubernamental y las normas comunes no han adquirido aún el carácter de un verdadero derecho

comunitario, debido al ordenamiento constitucional de alguno de los estados miembros, que no admite ni la primacía ni el efecto directo de las normas comunes, por lo que éstas ceden ante las normas internas (Pena y Rozemberg, 2005). Pese a la creación del FO-CEM, cuyos recursos son muy reducidos, dista de estar resuelto el problema de las asimetrías. MERCOSUR puede estar perdiendo su cohesión como bloque: Argentina y Uruguay han protagonizado una agria disputa bilateral por el establecimiento de plantas papele- ras en este último país, en la que se ha jugado la carta nacionalista y se ha recurrido a la mediación de terceros. Uruguay y Paraguay buscan estrategias comerciales más flexibles y barajan la idea de ne- gociar acuerdos bilaterales con Estados Unidos, lo que significaría quebrar las ya debilitadas disciplinas internas de este grupo (Valla- dão, 2007). El ambiguo compromiso de Brasil es un factor de incer- tidumbre sobre el futuro de MERCOSUR, y la adhesión de Vene- zuela puede ser un factor adicional de inestabilidad, aunque también se ha señalado que, al situar a ese país en un entramado de decisiones y reglas comunes, puede contribuir a que éste sea más predecible.

#### II.4. *La Comunidad Andina de Naciones: ¿Crisis terminal?*

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es probablemente el grupo que atraviesa la crisis más seria. Este grupo emergió de la cri- sis de los años ochenta y a través del Acta de Barahona de 1991 y posteriores decisiones adoptadas en 2004 y 2005 se dotó de un am- bicioso programa para restablecer el área de libre comercio y avan- zar hacia una unión aduanera. Pese al retraso en la incorporación de Perú a la zona de libre comercio, ésta es la más avanzada, pues no prevé excepciones para ningún producto. En materia de reglas y disciplinas, se han adoptado normas comunes para el comercio de servicios y sobre medidas de defensa comercial. Además, se firma- ron distintos acuerdos comerciales en el marco de la ALADI para crear un área de libre comercio de Sudamérica (ALCSA) (Secreta- ría General de la CAN, 2004). El protocolo de Trujillo de 1997 mo- dificó el marco institucional estableciendo la CAN y el Sistema An-

dino de Integración, con una secretaría general y carácter mixto, supranacional e intergubernamental. También se adoptaron distintas decisiones en materia de cooperación en los ámbitos de libre circulación de personas, coordinación de políticas exteriores, y paz y seguridad. Finalmente, este grupo cuenta con la institución financiera con mejor calificación de riesgo de la región, la Corporación Andina de Fomento (CAF), con una cartera de préstamos de más de 8.000 millones de dólares. Otro hecho relevante fue la vinculación de Chile como miembro asociado de la CAN en 2006.

Pese a su mayor grado de avance institucional, este grupo es el que presenta la proporción más baja de comercio intrarregional, lo que se atribuye a la menor complementariedad de sus economías y las graves carencias que existen en las redes de transporte y comunicaciones, que siguen siendo una de las principales barreras a la integración en este grupo (Acosta *et al.*, 2006). Otro lastre ha sido el frecuente incumplimiento de las normas comunes. Los principales factores de crisis, sin embargo, son más recientes: el programa para culminar la unión aduanera fue pospuesto y finalmente descartado a través de distintas decisiones legales adoptadas entre 2004 y 2007 para permitir los acuerdos bilaterales de libre comercio con Estados Unidos por parte de Perú y Colombia. Ha habido otras fuerzas centrífugas que han contribuido a la crisis de este grupo. Con el argumento de que esos acuerdos suponían el fin de la CAN, Venezuela se retiró en abril de 2006 para adherirse al MERCOSUR. Estos hechos abrieron el debate sobre la continuidad de la CAN y sus objetivos, y en particular, sobre la conveniencia de la unión aduanera y el arancel externo común. Con todo ello, parece afirmarse un modelo más abierto y flexible, que si bien rebaja este grupo de unión aduanera a zona de libre comercio, y plantea dudas sobre su vigencia, mantiene el entramado de acuerdos que prevén la convergencia de la CAN y MERCOSUR en una zona de libre comercio sudamericana, al tiempo que permitiría estrategias diferenciadas, como las de Perú, que tiende a un modelo radial (*hub and spoke*) basado en acuerdos bilaterales, más orientado al Pacífico, o la de Bolivia, que además de optar por el ALBA-TCP, gravita cada vez más hacia MERCOSUR.

## II.5. *La integración centroamericana: el impacto de los «catalizadores» externos*

Tras la profunda crisis de los años ochenta, los países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) decidieron adoptar la estrategia del regionalismo abierto y promover «un mercado común para exportar» a través del Plan de Acción Económica para Centroamérica (PAECA) de 1990, que previó reestablecer la zona de libre comercio y la unión aduanera<sup>3</sup>. Los instrumentos legales que reformaron el MCCA son el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que estableció el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); el Protocolo de Guatemala de 1993, que renovó el marco de la integración económica; el más débil Tratado de la Integración Social de 1995; y el Tratado de Seguridad Democrática, del mismo año. Este grupo se recuperó rápidamente de la crisis alcanzando niveles relativamente altos de comercio intrarregional, pero hacia 1997 el proceso se estancó debido a las dificultades para avanzar hacia la unión aduanera, y las visibles discrepancias entre los gobiernos respecto a la naturaleza y el ritmo de avance del proceso.

Por otro lado, el marco institucional, en el que se superponían las instituciones del MCCA de los años sesenta y los nuevos órganos del SICA, en todos los casos de carácter intergubernamental, resultó ser complejo y poco eficaz (CEPAL, 1997; Caldentey, 2000 y Jiménez Piernas, 2007), y los acuerdos para reformarlo no se cumplieron. Surgieron también serias dificultades para la armonización de normas y la supresión de barreras no arancelarias. Por ello, se adoptó un enfoque más flexible «de geometría variable», y algunos países impulsaron el proceso hacia metas más exigentes en materias como la unión aduanera y la circulación de personas (Sanahuja, 1998).

A partir de 2000, el proceso volvió a avanzar, con un doble estímulo externo: por un lado, las negociaciones para el acuerdo de

---

<sup>3</sup> El I Programa de Ajuste Estructural (PAE I) que el Banco Mundial aplicó en Costa Rica en 1986, que exigía una rebaja arancelaria unilateral, rompió el arancel externo común y, por tanto, la unión aduanera del MCCA.

libre comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR), que demandó una posición conjunta de los países centroamericanos en materias como servicios o propiedad intelectual. Por otro lado, a partir de 2004 también cumplió ese papel el proceso preparatorio —denominado «evaluación conjunta del proceso de integración»— para la negociación de un acuerdo de asociación con la UE. Este acuerdo estuvo condicionado a la culminación de la unión aduanera, que se concretará a través del convenio marco firmado por los países centroamericanos en diciembre de 2007, y posteriores acuerdos respecto a la distribución y uso de los ingresos arancelarios. En paralelo, el comercio intrarregional ha seguido creciendo, y la región ya absorbe en torno al 20% de las exportaciones de los países miembros, con una elevada participación de bienes manufacturados y de pequeñas y medianas empresas. En suma, este proceso es el que en años recientes ha experimentado mayores progresos y hay cierto optimismo respecto a su futuro. El resultado favorable a la ratificación del CAFTA-DR en el referéndum costarricense ha eliminado uno de los principales factores de incertidumbre en este grupo, si bien existen importantes desafíos: la reforma del marco institucional, disfuncional y poco eficaz; el elevado grado de incumplimiento de los acuerdos adoptados; y la necesidad de redefinir el sentido del propio proceso de integración regional en el marco de los acuerdos sur-norte, como el CAFTA-DR y el Acuerdo de Asociación con la UE que se ha estado negociando entre 2008 y 2010.

### III. LAS CLAVES DE LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN: ESTRATEGIAS DIVERGENTES, FIN DEL CICLO DEL «REGIONALISMO ABIERTO», Y ACUERDOS «SUR-NORTE»

#### III.1. *El agotamiento del «regionalismo abierto»*

La evolución de los distintos esquemas de integración desde mediados de la década de 2000 ha dado lugar a percepciones dispares. El optimismo —no exento de voluntarismo— parece acompañar a la

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), al ALBA y a otros proyectos con impronta «bolivariana» en el ámbito de la integración de la energía. También hay voces que afirman que a mediano plazo, MERCOSUR puede superar su estancamiento y dotarse de instituciones de carácter supranacional y normas vinculantes; que culminará la unión aduanera y el territorio aduanero común, y avanzará hacia la conformación de un verdadero mercado común, con políticas comunes; que establecerá mecanismos efectivos para afrontar asimetrías y promover la cohesión social y territorial; y que, en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) vinculará a los países andinos, creando un potente bloque económico y político sudamericano, incluyendo a Venezuela y la CAN.

Junto a las visiones optimistas, también están las más escépticas, que consideran a la integración «estancada» o «en crisis». Esa percepción, más generalizada que la anterior, destaca la crisis de MERCOSUR, cuya unión aduanera se ha ido deteriorando en los últimos diez años, sin que exista perspectiva de mejora, como resultado de medidas unilaterales que responden, a menudo, a la primacía de intereses domésticos, a las convulsiones financieras que han afectado a la subregión; también hay dudas sobre el liderazgo y el verdadero interés de Brasil en el proceso. Al escepticismo también contribuye la crisis de la CAN, con una estructura institucional desacreditada por su escasa eficacia, compromisos políticos que se incumplen, y países que, en proceso de «refundación» de sus estructuras, se suman a modelos «bolivarianos» alejados de los consensos de los quince años anteriores. Finalmente, inciden las ofertas de negociación de actores externos, como Estados Unidos y la UE, que están poniendo a prueba la cohesión interna de estos grupos.

A la hora de explicar la crisis de la integración regional, gozan de cierta popularidad los argumentos del «socio renuente», aludiendo a los países que, en cada grupo, definen el «mínimo común denominador» o eluden el cumplimiento de los compromisos de integración; al «disgregador externo», en referencia a Estados Unidos y los tratados bilaterales de libre comercio con países concretos promovidos tras el bloqueo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); o al «actor desestabilizador», en referencia a las políticas impulsadas por el Gobierno de Venezuela. Aun cuando



estos tres argumentos parecen plausibles, la crisis de la integración parece responder a causas más complejas y profundas. En este capítulo se plantearán varias hipótesis explicativas referidas tanto a los procesos económicos, como a la dimensión institucional, a las relaciones externas, y las visiones en disputa, en las que el factor ideológico tiene cierta relevancia.

El primero de esos factores es el agotamiento de la estrategia de integración del «regionalismo abierto». A mediados de la década de los años noventa, la CEPAL, el BID o el Banco Mundial detallaron las condiciones y políticas necesarias para que la integración regional, conforme a este modelo, pudiera generar mejoras en la eficiencia y la productividad, y contribuir positivamente a los procesos de desarrollo a través de la transformación y la modernización productiva (CEPAL, 1994: 19; Burki *et al.*, 1998: 3-11; y BID, 2002: 3). Según CEPAL, esas políticas incluían, obviamente, una amplia liberalización intragrupo, con modalidades de integración más profundas que las del «viejo» regionalismo. Abarcarían la liberalización de bienes, servicios y capitales, suprimiendo tanto las barreras arancelarias como no arancelarias, y la eliminación, aunque fuera parcial, de barreras físicas, fiscales, y de otra índole, ya que obstaculizan la competencia y la libre circulación efectiva, lo que supone importantes efectos de coste y, por ende, dañan la competitividad. Por otra parte, aunque el regionalismo abierto se basa en bajos niveles de protección, la apertura a terceros no debía impedir la existencia de un componente preferencial regional, especialmente allí donde se desee promover economías de escala y otros efectos dinámicos de la integración.

El inventario de políticas incluía también la adopción de reglas comunes en materia de origen, servicios, inversiones, salvaguardas, propiedad intelectual, o contratación pública; una política de competencia; una política comercial común ante terceros —o, al menos, coordinada—, para evitar que los múltiples compromisos adquiridos por los estados miembros generen un entramado de compromisos excesivamente complejos, e incluso contradictorios; la convergencia macroeconómica, en particular en lo referido a los equilibrios internos y la política fiscal y monetaria. Además, un proceso de integración que pretenda favorecer la incorporación de progreso técnico,

la transformación productiva, o la reducción de determinados costes u obstáculos no comerciales a la integración, requerirá políticas sectoriales en diversos ámbitos, como los transportes, la energía, o la innovación tecnológica, protagonizadas por actores públicos y privados. Finalmente, no deberían obviarse las políticas para afrontar las asimetrías entre los socios y mejorar la cohesión social y territorial, o, al menos, no empeorarla.

La dimensión institucional y política no debiera obviarse. Todo ello demandaría un marco institucional y normativo que permita gobernar el proceso de manera eficaz. Cada estadio de la integración plantea distintos requerimientos al respecto: una zona de libre comercio puede subsistir con instituciones intergubernamentales, pero éstas no permiten sostener un esquema de integración más avanzado, que puede verse paralizado por acuerdos no vinculantes, por el uso exclusivo de la regla de la unanimidad, y en general, por los procedimientos propios del intergubernamentalismo.

Un examen de los distintos procesos subregionales revela que en realidad la estrategia del «regionalismo abierto», al menos en la exigente descripción de CEPAL, se ha aplicado de forma parcial y selectiva, o bien se ha optado por modalidades más cercanas a la ortodoxia neoliberal. En particular, se ha puesto más énfasis en lo que Jan Tinbergen llamó la «integración negativa», es decir, la liberalización comercial intragrupo, que en la «integración positiva», centrada en las políticas comunes y la construcción de instituciones. Además, en cuanto a la «integración negativa», el resultado ha sido desigual: se ha logrado eliminar los aranceles y otras medidas «visibles» a la libre circulación, pero persisten barreras no arancelarias y de otra índole. Respecto a las uniones aduaneras, los resultados, como se ha indicado, son desiguales. En todos los grupos, la liberalización de los servicios, el mercado de contratación pública o las inversiones ha tenido menor alcance y/o ha sido más tardía<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Si, por analogía, se utiliza el caso europeo se observa que los avances en la integración negativa pueden ser substanciales si existe un órgano independiente que la promueve, se adoptan reglas imperativas, y existe un tribunal eficaz en caso de incumplimiento, lo que en los casos latinoamericanos no se ha dado. Véase Scharpf (1999: 59).

Esa opción intergubernamental explica también las dificultades para avanzar en la agenda de la «integración positiva». A menudo, se ha considerado a la liberalización comercial, sea intragrupo o respecto al exterior, como un sustituto de la política de desarrollo. No se ha explotado el potencial de la integración en campos como la infraestructura física, las políticas de ciencia y tecnología, innovación y desarrollo productivo, desarrollo regional, o energía, como sugieren los estudios que destacan los elevados costes generados por las carencias en infraestructura regional (Calderón y Servén, 2003; Fay y Morrison, 2005; Mesquita, 2007), o los (infrecuentes) ejemplos en contrario, como el exitoso proyecto de interconexión eléctrica regional en Centroamérica<sup>5</sup>. Estas insuficiencias han sido muy marcadas en relación al problema de las asimetrías, o la agenda social y laboral, que con la excepción de MERCOSUR, ha sido muy débil.

La evolución del comercio intrarregional pone de manifiesto los logros y limitaciones del regionalismo abierto. En los años noventa, éste creció a ritmos superiores a los del comercio total, lo que pone de manifiesto que la integración tuvo efectos positivos en términos de creación de comercio. A partir de 2000 esa tendencia cambió en

---

<sup>5</sup> El proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) supone la construcción de una línea de transmisión eléctrica de 230 kilovoltios desde Guatemala a Panamá y Colombia, de 1.830 kilómetros de extensión, con una capacidad de transporte de unos 300 MW, y conexiones a subestaciones transformadoras y a las redes nacionales de los países participantes, a través de una empresa regional de gestión de la red (Empresa Propietaria de la Red, EPR), un mercado mayorista regional de electricidad y el correspondiente marco regulador común. El proyecto, cuyos estudios de viabilidad se iniciaron a finales de los años ochenta, comenzará a operar en 2010 permitiendo importantes ganancias de eficiencia en la generación y uso de la energía eléctrica, y una importante reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>. En una fase posterior, el SIEPAC se extenderá a México. El Sistema también incluye la «Autopista Mesoamericana de la Información», una red de cable de fibra óptica de 65.000 kilómetros, cuya espina dorsal es el tendido de líneas del SIEPAC, que permitirá el desarrollo de las telecomunicaciones en la región. El SIEPAC se ha financiado con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y fondos de donantes externos, como España. Junto a las eléctricas nacionales de Centroamérica, participan otras empresas públicas y privadas como ISA, de Colombia, Endesa, de España, y la Comisión Federal de Electricidad, de México.

el caso de la CAN y MERCOSUR, donde se han registrado retrocesos en cuanto a la participación del comercio intrarregional, que en parte responden a las medidas unilaterales adoptadas tras las crisis financieras de 1998 y 2001, y al aumento de las exportaciones a Asia<sup>6</sup>. Las cifras acumuladas para América Latina y el Caribe muestran que entre 1990 y 2008 el comercio intrarregional aumentó en términos absolutos, aunque se ha estancado, o crece menos en términos relativos. En los países que integran la ALADI, en ese periodo el valor en dólares corrientes de las exportaciones intragrupo se multiplicó por 10, y el porcentaje del comercio intraregional pasó del 12% al 16% del total. En Centroamérica también se multiplicó por 10, pasando del 14% al 18% de las exportaciones totales del grupo. En la CAN se multiplicó por 12, aunque partiendo de niveles muy bajos, pasando del 4% al 10% de las exportaciones del grupo, y en MERCOSUR, donde el comercio intrarregional pasó del 8% al 25% entre 1990 y 1998, para situarse después en torno al 15% del total<sup>7</sup>. Pese a estos indicadores positivos, el comercio intrarregional sigue siendo una proporción relativamente baja del comercio total, si se compara con otros grupos y tiende a ser altamente procíclico, como ilustra la «doble crisis» de MERCOSUR de 1998-2001, y la crisis económica de 2009: en el primer semestre de ese año las exportaciones totales de América Latina se redujeron un 25%, pero el comercio intrarregional cayó un 33%.

Hay que considerar, además, que una parte apreciable de las exportaciones extrarregionales se han concentrado en los productos primarios con menor valor agregado, en particular hacia la UE,

---

<sup>6</sup> La creciente importancia de Asia y en particular de China como socio comercial de América Latina es uno de los factores de cambio más destacados para las economías y las modalidades de inserción internacional de la región. En 2008 China era ya uno de los dos primeros mercados de exportación para seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Costa Rica y Cuba), y se situaba entre los cinco primeros para 10 países latinoamericanos. Como origen de importaciones, se encontraba entre los dos primeros para cinco países de la región, y entre los cinco primeros para 23 países latinoamericanos. Además, con motivo de la crisis económica de 2009, las exportaciones latinoamericanas a China han sido las que menos han descendido. Véase CEPAL (2009: 33).

<sup>7</sup> Datos procedentes de CEPAL (2009: 87).

aunque este tipo de productos se han mostrado más dinámicos de cara a los mercados asiáticos. En los mercados intra e interregionales, por el contrario, la mayor parte de las exportaciones son manufacturas con mayor valor agregado, y aunque es menor que en otros grupos regionales, tiene más peso el comercio intraindustrial, lo que contribuye al desarrollo de cadenas productivas, y las pequeñas y medianas empresas (Devlin y Ffrench-Davis, 1998; ALADI, 2000a y 2000b; y Benavente, 2002). Ahora bien, algunos estudios muestran que el comercio inter e intrarregional está dominado por manufacturas menos dinámicas y con tecnología baja y media (Benavente, 2002).

Este hecho plantea una visible paradoja: el modelo de integración del regionalismo abierto se ha basado, precisamente, en la desgravación arancelaria. ¿Por qué, entonces, no crece más el comercio intrarregional? Varias causas parecen explicarlo: la persistencia de un patrón exportador especializado en productos primarios —que la fuerte demanda asiática está alentando—, la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas, el menor peso del comercio intrafirma e intraindustrial derivado de la escasez de cadenas productivas transnacionales, los elevados costes de transporte derivados de la falta de infraestructura física, la inestabilidad macroeconómica, la persistencia de barreras no arancelarias, y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis.

El segundo de estos factores concierne a las instituciones. Se ha conformado un «regionalismo ligero» caracterizado por el intergubernamentalismo. En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes a la toma de decisiones por mayoría, o a la existencia de un derecho de la integración de carácter imperativo. En otras palabras, a la supranacionalidad. Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad. Un ejemplo revelador es el que ofrece un estudio que muestra que en el periodo de 20 años considerado (de 1987 a 2006) Centroamérica celebró 126 cumbres presidenciales; es decir, 6,3 al año, si bien el promedio se eleva a 11 reuniones anuales de 2000 a 2006. En ese periodo, las reuniones ge-

neraron 247 mandatos, de los que se había cumplido el 54% —la cifra se eleva al 92% si se incluyen los que se encontraban «en proceso»—, el 85% no tenían plazos precisos y en el 25% no existía ninguna institución encargada de su cumplimiento (Secretaría General del SICA, 2006).

La debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios...—, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La «doble crisis» de MERCOSUR, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustraría estos problemas. Paradójicamente, al mismo tiempo que se han adoptado medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos regionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos políticos estableciendo metas integracionistas aún más ambiciosas, que tampoco se cumplen. El resultado de esa «huida hacia adelante» es generar incertidumbre, y dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros, que tienden a mostrarse cada vez más escépticos de cara a esos compromisos (CEPAL, 2002: 99-100).

Pero la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones regionales es más un síntoma que una causa: se relaciona con el marcado nacionalismo y la concepción «westfaliana» o tradicional de la soberanía que caracteriza a la cultura política latinoamericana. Esa concepción recorre toda la región, y en algunos casos, se reconoce formalmente en la Constitución de algunos países. En términos políticos, se explica por la necesidad de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos, especialmente cuando existen marcadas asimetrías de tamaño, poder y riqueza, como ocurre en MERCOSUR (Christensen, 2007). Así, los países pequeños y medianos se escudan en el principio de soberanía y el poder de veto ante Brasil, y el coloso regional también recurre a este argumento para no

aceptar que los más pequeños puedan reducir su margen de autonomía. La historia de las relaciones de vecindad, no siempre armoniosa, indica que esa es una posición prudente, aunque podría alegarse que un sistema decisorio supranacional basado en una cuidadosa ponderación de voto podría satisfacer esas preocupaciones y, al tiempo, asegurar mayor eficacia.

Hay que señalar, no obstante, que a menudo las actitudes nacionalistas contrarias a la integración han sido una coartada ideológica para justificar el rechazo de las élites nacionales a las instituciones internacionales y a sus lógicas tecnocráticas, que pudieran limitar su influencia en los gobiernos, o legislar en contra de intereses particulares. Aunque la liberalización y la existencia de normas imperativas es vista con desconfianza por grupos empresariales «rentistas» u oligopólicos, el rechazo a la liberalización o a las normas comunes también han estado presentes en sectores sindicales o campesinos, en cada caso con los acentos y matices propios de cada uno de ellos.

Ello ha dado origen a entramados institucionales en los que a menudo la forma prevalece sobre la función. El caso de los parlamentos regionales es el más visible, dado que se han constituido sin otorgarles competencias reales en el proceso de formación de normas, de toma de decisiones, o de control político. A la postre, todo parece depender de los jefes de Gobierno, en un modelo marcadamente presidencialista. En las cancillerías latinoamericanas se dice a menudo «no queremos una burocracia como la de Bruselas», pero la experiencia parece indicar que hay algo peor: no tenerla; o tener algo parecido a esa burocracia, y no otorgarle ni las competencias, ni los recursos necesarios para actuar eficazmente. En cualquier caso, la referencia a «Bruselas» permite recordar que la eficacia de las normas y las políticas comunes depende, en gran medida, de las instituciones nacionales. Por ello, incluso si se contara con un derecho de la integración y con instituciones regionales efectivas, la debilidad institucional y los problemas de gobernabilidad de parte de los países de la región serían, como lo son ahora, uno de los principales obstáculos en la construcción de grupos regionales viables.

Finalmente, el examen de los instituciones de la integración no debe limitarse a su eficacia. También se ha de considerar su legiti-

midad y «calidad» democrática. Desde un punto de vista político se suele subrayar la «doble legitimidad» que caracteriza a órganos de la integración en los que se dan cita tanto los representantes de la rama ejecutiva de gobiernos democráticamente electos, y por otro, se han establecido órganos parlamentarios, sean representantes electos de los parlamentos nacionales, o electos por sufragio universal y directo. Si existiera atribución de competencias a órganos comunes y un proceso decisorio conducente a un ordenamiento jurídico común —es decir, supranacionalidad—, la necesidad de parlamentos de la integración debiera estar fuera de discusión. Sin embargo, estos órganos se encuentran al margen del proceso decisorio, que al ser de carácter intergubernamental, está dominado por los ejecutivos, y ello se ha traducido en serios problemas de legitimidad e imagen para algunos de estos órganos. A ello hay que sumarle la debilidad, o ausencia, de marcos institucionalizados de participación de la sociedad civil y la debilidad de lo que podría denominarse la «dimensión ciudadana» de la integración (Serbín, 2007).

### III.2. *Los dilemas de la inserción externa y los acuerdos «sur-norte»: Del regionalismo abierto a la integración con Estados Unidos y la UE*

La ampliación de las opciones extrarregionales es el tercer factor a considerar. A diferencia de lo ocurrido a principios de los años noventa, América Latina se ve confrontada con un mundo con más opciones múltiples, pero también con mayor incertidumbre. En palabras de Félix Peña (2005: 192): «los países tienden a posicionarse en múltiples tableros de ajedrez al mismo tiempo, un verdadero juego de simultáneas entablando en cada una de ellos coaliciones que no necesariamente se reflejan en los otros». Se participa simultáneamente en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, cuyo resultado es incierto, en una estrategia que trata de reducir el riesgo y la incertidumbre en materia de acceso a los mercados externos. Este «regionalismo disperso» debilita la cohesión interna de la integración e impide su profundización. Supone



compromisos extrarregionales que en ocasiones son contradictorios con la integración, en particular en materia arancelaria o de normas de origen. Por ello, aunque la crisis de la integración es anterior y distinta a los acuerdos «sur-norte», éstos han contribuido a agravarla. El *spaghetti bowl* resultante, según la conocida expresión de Jagdish Baghwatti, hace aún más perentoria la convergencia de normas entre distintos grupos, en especial en el proceso de conformación de Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). Como se indicará, a la larga los acuerdos sur-norte y la integración regional, en su forma actual, son incompatibles, y ello plantea un dilema fundamental para América Latina: si se opta por los acuerdos comerciales con los países más avanzados como marco básico para su inserción internacional —como ya han hecho México y Chile con sus respectivos acuerdos con Estados Unidos y la UE—, o con los países asiáticos, será necesario dar un nuevo contenido y enfoque a la integración regional, o ésta se tornará irrelevante (Durán y Maldonado, 2005).

Desde el año 2000, se observa un fuerte incremento de los acuerdos «sur-norte» firmados o en proceso de negociación. Esta tendencia se observa, en particular, en Estados Unidos, pionero en este proceso con el TLCAN, y que tras el fracaso del proceso del ALCA ha promovido acuerdos bilaterales o subregionales, como el CAFTA-RD o los acuerdos bilaterales con Perú y Colombia; y en la UE, con los acuerdos ya firmados con México y Chile, el que se firmó en diciembre de 2007 con los países del Caribe, y los denominados «Acuerdos de Asociación» que negocia con los otros grupos subregionales.

Varios son los factores que explican esta tendencia. Primero, tanto Centroamérica como los países andinos y del Caribe se beneficiaban de preferencias comerciales no recíprocas para acceder a los mercados de Estados Unidos y la UE. Sin embargo, las reglas de la OMC referidas a este tipo de preferencias exigían su sustitución, o bien por preferencias generales no discriminatorias, o por acuerdos de libre comercio de carácter recíproco. Segundo, la incertidumbre respecto a las negociaciones de la Ronda de Doha y los propios acuerdos de integración aconsejaban abrir otras opciones de negociación. Tercero, estos acuerdos podrían proporcionar acceso

garantizado a los mercados de Estados Unidos y la UE, eliminando la incertidumbre inherente a las preferencias comerciales en vigor, dado su carácter unilateral, y constituirían, por ello, un poderosos estímulo a la inversión extranjera. Cuarto, estos acuerdos «sur-norte» tienen una cobertura más amplia y compromisos de liberalización más profundos que los acuerdos de integración «sur-sur». Esto supone marcos normativos más amplios e imperativos que los definidos por las normas nacionales y regionales, por lo que ofrecen más seguridad jurídica a los inversores. Adicionalmente, establecen un entorno con mayores incentivos para la competitividad y la eficiencia, y son la base de estrategias «radiales» más abiertas y flexibles para la inserción internacional.

Sin embargo, a la hora de valorar estos acuerdos también se deben tener presentes sus costes. Como instrumentos de derecho internacional, priman sobre las normas internas, lo que puede generar mayor estabilidad y confianza a los actores externos, pero también suponen menor autonomía de cara a las políticas de desarrollo (Gill, 1995 y 1998). Además, debido a la naturaleza asimétrica de las negociaciones, pueden dar lugar a resultados desequilibrados a favor de los países avanzados. Si no se tiene en cuenta el impacto de la liberalización y los costes del ajuste, tanto en el diseño del acuerdo como en las políticas internas que los países firmantes habrán de adoptar una vez estén en vigor, el precio a pagar en términos de capacidad productiva, empleo y exclusión social puede ser elevado<sup>8</sup>. Los defensores del libre comercio suelen menospreciar estos riesgos, pero la experiencia del único acuerdo «sur-norte» en vigor por un largo periodo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), obliga a ser cauteloso. Las evaluaciones del TLCAN registran efectos negativos, que pueden ser atribuidos a que no se contempló el problema de las asimetrías<sup>9</sup>. El gobierno de Estados Unidos rechazó, por principio, financiar ningún «paquete» compensatorio, y el Gobierno mexicano no aprovechó

---

<sup>8</sup> Para el caso del TLC Perú-Estados Unidos, véanse, por ejemplo Fairlie *et al.* (2006) y Oxfam (2006).

<sup>9</sup> Véanse, entre otros, Hufbauer *et al.* (2003); Audley *et al.* (2003); Lederman *et al.* (2003); Kose *et al.* (2004); Dussel (2006); y Reid (2006).

los periodos transitorios otorgados para aplicar políticas activas para promover la transformación productiva y la competitividad. Aunque han aumentado las exportaciones y la inversión externa, el TLCAN no ha generado las elevadas tasas de crecimiento anunciadas; el aumento neto del empleo ha sido reducido, y las disparidades de renta entre el norte y el sur de México han aumentado. Como conclusión, aunque México está mejor con el TLCAN que sin él, eso no lo hace bueno, y el TLCAN ha sido un mal sustituto de la política de desarrollo que México debiera haber adoptado. Todo ello arroja enseñanzas valiosas para otros países que están negociando o han de aplicar TLC de este tipo.

En cuanto a la integración regional, la opción por un modelo de «integración profunda» sur-norte plantea dilemas difíciles de soslayar. Pueden generar efectos discriminatorios en relación a los socios regionales, erosionando los incentivos económicos de ésta. Además, como se indicó anteriormente, la cobertura de estos acuerdos es más amplia, y las normas y los procedimientos de solución de disputas más imperativos, por lo que las normas regionales pueden tornarse irrelevantes. Esto, sin embargo, no significa que la integración deje de tener importancia. A corto plazo, los distintos grupos regionales habrán de adaptar y armonizar sus normas en relación a estos acuerdos, lo que también puede facilitar su convergencia (Rosales, 2008: 33-66); y por otra parte, puede promover un desplazamiento de la integración hacia la agenda de la integración «positiva», y la promoción de políticas comunes en materia de comunicaciones, energía, ciencia y tecnología, y apoyo a la competitividad y la transformación productiva.

### III.3. *Un balance final*

Este balance no debiera conducir a la errónea conclusión de que el regionalismo abierto no ha contribuido al progreso de la integración regional o a menospreciar su legado en cuanto a los objetivos de desarrollo económico y social de la región. El acceso a los mercados regionales es en la actualidad un importante activo económico, que ha de ser preservado. Más bien, de lo que se trataría es de

partir de esos resultados en materia comercial, para ampliar el alcance de las estrategias de integración. En un balance de la experiencia del «regionalismo abierto» latinoamericano, la CEPAL señala expresamente:

La fragmentación de la producción y la hipersegmentación de los mercados globales se manifiestan conjuntamente con una profundización de los procesos de integración regionales. Por ello [...] es clave fortalecer la integración regional, sobre todo si se tiene en cuenta que el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, beneficia en mayor medida a las pequeñas y medianas empresas y trae aparejado más valor agregado que el comercio dirigido al resto del mundo. Asimismo, el marco regional permitiría impulsar las incipientes cadenas regionales de producción y compartir y potenciar el proceso de innovación. Para tal fin es necesario ampliar los esquemas de integración existentes y abarcar nuevas áreas (como los servicios, las compras gubernamentales, la infraestructura y las investigaciones en áreas específicas), mejorar el marco institucional estableciendo reglas claras e implantar mecanismos más amplios de integración regional, en un marco de reconocimiento de las asimetrías y del establecimiento de mecanismos de compensación a favor de los países de menor desarrollo relativo. Además, la integración de las economías regionales permite negociar mejor en un escenario internacional que se caracteriza por la existencia de barreras de todo tipo al comercio de productos agrícolas, que incluyen el escalonamiento arancelario en los países desarrollados y en las nuevas economías emergentes de Asia [CEPAL, 2008: 325].

#### IV. EL REGIONALISMO «POSTLIBERAL» EN AMÉRICA LATINA: ¿UN NUEVO CICLO DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN?

La crisis de la integración regional y del modelo del «regionalismo abierto» coincide con una nueva oleada de propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y la integración regional. A pesar de tener importantes diferencias en su diseño y objetivos, estas propuestas tendrían los siguientes rasgos comunes:

- a) Expresan un «retorno de la política» a las relaciones exteriores y la política de desarrollo, con una menor atención a

la agenda económica y comercial que ha dominado ambas políticas en los últimos años, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.

- b) También expresan el retorno de la «agenda de desarrollo», en el marco de las agendas económicas del «postConsenso de Washington», con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
- c) Expresan el «retorno del Estado» a la política, en particular en lo referido al desarrollo económico y social y las relaciones exteriores, a través de un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
- d) Por ello, la búsqueda de autonomía —frente al mercado, en lo concerniente a la política de desarrollo; frente a Estados Unidos y otros actores externos, en lo que atañe a la política exterior— constituye un objetivo expreso del «regionalismo postliberal».
- e) Un énfasis mayor en la agenda «positiva» de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.
- f) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.
- g) Mayor preocupación por los «cuellos de botella» y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.

- h) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.
- i) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de los procesos de integración.

En no pocos de estos rasgos característicos se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del Consenso de Washington, que algunos líderes de la región identifican expresamente con el «regionalismo abierto» y con grupos como el MERCOSUR y la CAN, considerados «neoliberales». En la particular narrativa de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos, y ambos procesos, que se han traducido en un debilitamiento del Estado y de la capacidad de las políticas estatales para promover el desarrollo, habrían sido impuestos desde el exterior a través de instituciones como el Banco Mundial o el FMI, y la integración regional existente es expresión clara de ese proceso. Esa visión de la globalización y de la integración regional, marcadamente negativa, reclama una estrategia defensiva basada en el retorno a un Estado fuerte y eficaz.

Por ello, la integración regional se redefine en parte como estrategia al servicio de ese «Estado desarrollista», y no como instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso partiendo de una visión más equilibrada de la globalización que no se reduce a la lectura antineoliberal vigente en la región. Ello ha alentado discursos y políticas neonacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía en algunos países latinoamericanos. Como se señaló, las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neonacionalismo que caracteriza al nuevo ciclo político plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos, y esos dilemas ya se observan en las nuevas propuestas de integración que recorren la región (Christensen, 2007).

Estos elementos, aunque característicos del momento político que viven muchos países de América Latina, guardan relación o ex-

presan tendencias más amplias. En otras regiones y países, el «retorno al Estado» también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización y sus consecuencias negativas como la crisis económica de 2009. En ese contexto, la integración se redefine en términos de soberanía nacional, y/o como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países partícipes. En la Unión Europea, las vicisitudes del Tratado de Lisboa y el rechazo popular a la profundización de la integración también reúne a sectores que la consideran un instrumento de la globalización neoliberal, tanto a la izquierda como la derecha del espectro político. El «nacionalismo energético», a menudo justificado por preocupaciones de seguridad, se encuentra hoy presente en todo el mundo, incluso en Estados Unidos, aunque los acentos y matices puedan ser distintos. El retorno del Estado y de una mayor confianza en sus capacidades reguladoras se extiende conforme se acumulan las «fallas de mercado» a escala global, siendo la crisis económica de 2008-2009 la última y una de las más graves manifestaciones de dichas «fallas».

En la particular realidad de América Latina, todos estos elementos han contribuido a la aparición de distintas propuestas que podrían caracterizarse como «postliberales» por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto (Chacón, 2004; Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010). Serían, en particular, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Ambas expresan una determinada lectura del regionalismo «anti» o «post» liberal, pero ninguna de las dos puede ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término. Dado que estas propuestas coexisten con los acuerdos «sur-norte», y el decantamiento de algunos países hacia estrategias radiales (*hub and spoke*) de inserción internacional, no puede hablarse aún de una nueva etapa de la integración regional, como la que se dio a partir de 1990 bajo los parámetros del «regionalismo abierto» (Arenal 2009b). A lo sumo, el momento actual podría ser caracterizado como un periodo de transición, sin modelos claros, un mayor grado de politización de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos. En todo caso, tan sólo cabe señalar

como tendencias claras la articulación, por un lado, de un espacio norteamericano de integración, en el que se inscriben México y los países centroamericanos, basada en tratados de libre comercio (TLC) y en iniciativas como el Plan Puebla-Panamá. Ésta se extendería hacia algunos países sudamericanos que también tratan de fortalecer sus relaciones económica con Asia (Fairlie, 2007; Valladão, 2007; Tussie, 2008). Por otro lado, aparecería un área sudamericana, liderada por Brasil, que se enfrenta a serios obstáculos debido a las limitaciones de ese liderazgo, a la rigidez de su base económica, el MERCOSUR, para permitir estrategias individuales más orientadas hacia Asia, a las dificultades que plantea el ALBA-TCP, el proyecto más ideologizado, y las limitaciones inherentes al marco político institucional de esta opción, la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) (Cienfuegos y Sanahuja, 2010).

## V. EL ALBA-TCP Y LA REDEFINICIÓN «BOLIVARIANA» DE LA INTEGRACIÓN

### V.1. *Política e ideología como fundamentación del ALBA-TCP*

En los primeros años de presidencia de Hugo Chávez, la política exterior venezolana estuvo marcada por cierto continuismo en lo referido al apoyo a la integración regional, en el marco de la CAN, y a la búsqueda de mayor autonomía en la política exterior. Esta política, sin embargo, se torna más proactiva e ideologizada a partir del triunfo del presidente Chávez en el referéndum revocatorio de 2004, un acontecimiento que supone un punto de inflexión (Romero, 2006; González, 2007). La formulación de un «nuevo mapa estratégico» en noviembre de ese año, y la deriva hacia el «socialismo del siglo XXI» conducen a una nueva matriz de política exterior de fuerte impronta presidencial, que además va a desarrollarse en el contexto favorable del ciclo alcista de los precios del petróleo. Esa política ha pretendido promover un sistema multipolar y, con ello, establecer contrapesos a la pretensión de la administración Bush de establecer un sistema internacional hegemónico. En ese marco,



otro objetivo estratégico ha sido establecer un proyecto alternativo de integración, que en diciembre de 2004 se plasmaría en la creación de ALBA, y desarrollar una estrategia petrolera basada en Petrotocaribe y Petroamérica (Harnecker, 2004; Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2007).

De una manera sintética, el proyecto bolivariano de política exterior pretende, en primer lugar, construir una «nueva geopolítica internacional», basada en un «mundo multipolar» frente a Estados Unidos. En segundo lugar, en relación al objetivo anterior, se pretende construir un «bloque de poder sudamericano» basado en el principio de soberanía, capaz de entablar relaciones «sur-sur» con África y Asia<sup>10</sup>. Venezuela, como «potencia energética mundial» habrá de articular iniciativas de integración de la energía con otros países de la región, que habrán de servir a ese objetivo. Esa «integración alternativa» ha de trascender la concepción «neoliberal» o «mercantil» de la integración, funcional a los intereses de las burguesías nacionales y las empresas transnacionales. Esa integración alternativa promoverá el «comercio justo» eliminando las asimetrías y buscando el equilibrio de las partes; y estará basada en los principios de cooperación, complementariedad, solidaridad y reciprocidad, así como en el respeto de la soberanía de cada país. En particular, el Plan de Desarrollo 2007-2013 especifica que para ello se impulsará la construcción de un «nuevo MERCOSUR», el impulso «selectivo» del ALBA a partir del «eje» Venezuela-Cuba-Bolivia, y la autonomía financiera, mediante un «sistema financiero del sur». En textos posteriores se precisa esta estrategia, identificando tres vectores de integración en América Latina y el Caribe: la «visión convencional», basada en la convergencia del MERCOSUR y la CAN conforme a las reglas del mercado; los países «opuestos a la integración», firmantes de TLC con Estados Unidos; y la «propuesta alternativa» del ALBA, que aspira a «trascender» el MERCOSUR y la CAN. Finalmente, el proyecto bolivariano busca promover la «Diplomacia de los Pueblos» aludiendo a la incorporación de los movimientos sociales,

---

<sup>10</sup> La teorización sobre los bloques de poder se basa, en parte, en Dieterich (2007). Véase también Burges (2007).

como complemento, más que como sustituto de la diplomacia tradicional.

La propuesta bolivariana, sin embargo, es ambigua en lo que se refiere al modelo de integración económica que se persigue. El rechazo a la apertura comercial intragrupo por ser considerada «neo-liberal» supone un desafío frontal a las concepciones clásicas de la integración, ya que sin libre circulación de factores quedan vacías de contenido, pero al tiempo, no se define con claridad un modelo alternativo, ni en la teoría ni en las políticas. En algunos textos oficiales se alude al neoestructuralismo de CEPAL (Instituto Pedro Gual, 2007: 8, 22), pero ello oscurece más que aclara esta cuestión. Precisamente en ese enfoque se basaron las estrategias que, al menos en sus objetivos, se plasmaron en el MERCOSUR y la CAN, y ese enfoque parece ser el fundamento de la estrategia de Brasil hacia UNASUR (Burges, 2007: 1.348). La propuesta bolivariana tiene una posición igualmente ambivalente hacia esos grupos, que cuestiona sin llegar a rechazarlos. En su propia retórica, pretende «trascenderlos». La práctica del ALBA no resuelve este interrogante. A la hora de suprimir o reducir aranceles en el seno del ALBA o el TCP, sus miembros, incluyendo Venezuela, han respetado las obligaciones contraídas en sus respectivos acuerdos regionales, como la CAN, CARICOM o MERCOSUR, al que Venezuela se ha adherido.

## V.2. *¿Integración o cooperación sur-sur? El ALBA y sus instrumentos*

Pese a su retórica integracionista, en realidad la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) es sobre todo un proyecto político y una estrategia de cooperación «sur-sur» más que una complementariedad económica que no sería imaginable sin el petróleo venezolano (Correa, 2005; Altmann, 2007). Se ha desplegado a través de una «diplomacia de cumbres» de alto perfil político y mediático, basada en la afinidad ideológica, que no pretende integrar el espacio económico de sus miembros. Sus orígenes se encuentran en las

declaraciones del presidente Chávez en la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, en diciembre de 2001, pero su lanzamiento definitivo tiene lugar, como se indicó, en el marco de la «nueva etapa» de la política exterior venezolana iniciada en 2004. La I Cumbre del ALBA, el 14 de diciembre de 2004, dio origen a esta iniciativa con la participación de Cuba y Venezuela. En abril de 2006 se sumó Bolivia; en enero de 2007, Nicaragua; en enero de 2008, Dominica; en agosto de ese mismo año, Honduras —que tras el golpe de Estado de 2009 se retira—, y en junio de 2009, Ecuador.

En el proceso de cumbres se observa que la agenda política ha ido adquiriendo mayor relevancia y los países miembros, particularmente Cuba y Venezuela, han empezado a introducir cuestiones de política exterior ajenas a la agenda de cooperación económica, como el conflicto de Colombia, o la propuesta de 2008 de constituir una alianza defensiva. Como se indicó, en materia comercial se ha recurrido antes a mecanismos de trueque y de compensación, que no requieren divisas, si bien el ALBA también ha propiciado la reducción de aranceles. Se pueden intensificar seis ejes en dicha cooperación (Oliva, 2007; Xalma, 2007, 2008 y 2009): a) el energético, basado sobre todo en Petrocaribe y en otros acuerdos bilaterales; b) el social, que sostienen, sobre todo, los médicos cubanos en Venezuela, a través de la misión «Barrio Adentro», y en Bolivia, así como la «Operación Milagro», con más de 700.000 operaciones oftalmológicas a pacientes de distintos países, miembros o no del ALBA, entre 2004 y 2008. A ello se le suman iniciativas de alfabetización y cooperación cultural y deportiva; c) el económico, que promueve la complementación económica a través del comercio de compensación, la creación de empresas mixtas y «empresas grannacionales»; d) las infraestructuras, en particular entre Cuba y Venezuela, ligadas al eje energético; e) el eje de comunicaciones, a través de TeleSur, y el cable submarino Cuba-Venezuela; y f) el financiero, con el Fondo ALBA y el Banco del ALBA.

Elemento clave del proceso ha sido el acceso en términos preferenciales al petróleo venezolano, a través del acuerdo bilateral Cuba-Venezuela, de Petrocaribe, creado en junio de 2005 y parte

del proceso del ALBA (Mayobre, 2006)<sup>11</sup>, y del importante Tratado Energético del ALBA, adoptado en la cumbre celebrada el 29 de abril de 2007 en Barquisimeto (Venezuela). A estos acuerdos se le suman iniciativas bilaterales con Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay, en la perspectiva de la constitución de Petroamérica, a la fecha más una aspiración que una realidad. Es importante observar que la mayor parte de los 14 países del Caribe que son parte de Petrocaribe no lo son del ALBA, debido al fuerte sesgo ideológico y antiestadounidense del este último proyecto, con el que pocos gobiernos del Caribe quieren comprometerse (Sepúlveda, 2009: 75). De hecho, la «diplomacia petrolera» de Venezuela no ha logrado alinear a los países de la región en una plataforma anti-ALCA, ni despejar las suspicacias suscitadas por lo que desde el Caribe se percibe como una posición hegemónica de Venezuela, que es anterior a Chávez pero que éste ha revestido de ideología y de retórica «bolivariana». Para los beneficiarios de Petrocaribe, ser parte de ese esquema no implica necesariamente adherirse al ALBA. En el caso de Nicaragua, ser parte del ALBA tampoco parece ser incompatible con la pertenencia al Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR).

Adoptado por iniciativa de Bolivia, el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), que integra a Bolivia, Cuba y Venezuela, constituye un conjunto de acuerdos de comercio compensado basado en las ventajas comparativas de cada economía. Salvo en el caso de Cuba, el único país que puede hacerlo al no ser parte de ningún grupo regional, no se prevé la supresión de aranceles, puesto que ello supondría incumplir las obligaciones de Bolivia con la CAN, y de Venezuela en su adhesión a MERCOSUR. Respecto a los intercambios entre los tres países, son sólo el 13% de sus exportaciones totales a América Latina y el Caribe, y menos del 1% de sus exportaciones

---

<sup>11</sup> Petrocaribe ha ampliado las facilidades petroleras brindadas por Venezuela desde 1974, y da continuidad al Acuerdo Energético de Caracas, de 2000. Con Petrocaribe se aumenta el suministro de petróleo con financiación concesional para 13 países del Caribe, incluyendo Cuba, además de la cooperación de PDVSA en almacenamiento, refino y transporte, siempre que se opere a través de empresas estatales.

totales. Aunque aumenten, su potencial del TLC es pequeño. Su significado es mayor en el ámbito social y político, como símbolo de oposición a los TLC (CEPAL, 2007: 109; Fritz, 2007). Por otra parte, con este modelo es difícil promover la transformación productiva y las mejoras de eficiencia y competitividad que la región requiere.

En el ámbito de la cooperación monetaria y financiera, el ALBA-TCP muestra realizaciones más concretas. En particular, la creación del Banco del ALBA, y el establecimiento de un sistema monetario del ALBA-TCP denominado «Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).

El mandato para la creación del Banco del ALBA (BA) emana de la V Cumbre (Barquisimeto, abril de 2007), si bien su Acta de Constitución fue aprobada en la VI Cumbre (Caracas, enero de 2008). Se prevé que el BA comience a operar en 2010 con un capital autorizado de 2.000 millones de dólares y un capital desembolsado de unos 1.000 millones. En junio de 2009, el presidente Chávez propuso fusionar el Fondo Petrocaribe con el BA para incrementar la capacidad de crédito de este último. Sus objetivos serán prestar apoyo a las transacciones intra y extra-ALBA, respaldar a las empresas «grannacionales», y llevar a cabo proyectos de desarrollo, todo ello a través de créditos a tasas que aseguren la sostenibilidad de la institución y su solvencia crediticia, lo que, en principio, parece excluir la financiación concesional. Conforme a los principios del ALBA, cada Estado dispondrá del mismo poder de voto, si bien las aportaciones al capital serán de carácter progresivo, en función de las posibilidades de cada miembro. Con todo ello, el diseño institucional del BA sería análogo al de otros bancos regionales, excepto en lo referido a las aportaciones al capital y el poder de voto, y su elevado perfil político.

Finalmente, el SUCRE representa una reedición de los esquemas de cooperación monetaria previstos por la teoría clásica de la integración económica, orientados a reducir la demanda y uso de divisas «fuertes» en el comercio interregional, por lo que resulta particularmente relevante en un contexto de crisis económica global como el que ha caracterizado al año 2009. Previsto en la V Cumbre extraordinaria del ALBA-TCP de abril de 2009, su Tratado Consti-

tutivo se firmó en octubre de 2009, en la VII Cumbre de este grupo. Consta de tres elementos, así como los correspondientes órganos de gobierno: una cámara regional de compensación de pagos de los países del ALBA-TCP, que podría estar gestionada por el Banco del ALBA; una unidad de cuenta común, el «sucre», cuya cotización se situaría, en el momento de su lanzamiento en enero de 2010 en torno a 1,25 dólares; y un fondo de reservas común.

## VI. UNASUR Y LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA <sup>12</sup>

### VI.1. *Los orígenes de UNASUR: proyecto brasileño, intereses convergentes*

UNASUR es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que debe mucho a Itamaraty, y responde a dos constantes de la política exterior de ese país: su búsqueda de autonomía, y su voluntad de convertirse en una potencia regional y global. Parte, además, de la presunción de que México, único país que podría disputar ese liderazgo, estará cada vez más vinculado a Estados Unidos y al área geopolítica norteamericana. El propio proyecto de UNASUR es funcional a ello, pues al redefinir el regionalismo en clave sudamericana y no latinoamericana, se deja a un lado a México, único competidor potencial de Brasil, dejando a este último como líder «natural» de la región. A ello ha contribuido la ausencia de México de los asuntos latinoamericanos y globales como resultado de la debilidad de la política exterior tanto en el sexenio de Vicente Fox como en el de Felipe Calderón, su marcada orientación hacia Estados Unidos y su distanciamiento de América Latina.

Ahora bien, ni la iniciativa de UNASUR responde sólo al interés de Brasil, ni se origina durante la presidencia de Lula da Silva. Este proyecto aparece por primera vez con la propuesta de 1993 de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Esa propuesta

---

<sup>12</sup> Para un tratamiento detallado de UNASUR, véanse los trabajos incluidos en Cienfuegos y Sanahuja (2010).

de libre comercio, sin embargo, avanzó con dificultades y se fue concretando en una «red» de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en el marco de la ALADI<sup>13</sup>. Mientras las negociaciones comerciales progresaban con lentitud, el gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Sudamericana (Brasilia, 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000). En esa cumbre se trató de incorporar al proceso a Guyana y Surinam, impulsar la convergencia entre la CAN y MERCOSUR hacia el ALCSA —definida en esa cumbre como la futura «espina dorsal» de América del Sur—, y sobre todo dar respaldo político a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA). Esos objetivos se reiteraron con motivo de la II Cumbre Sudamericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador) el 26 y 27 de julio de 2002.

El nacimiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), precedente inmediato de UNASUR, se produce en la III Cumbre Sudamericana realizada en Cusco (Perú) el 8 de diciembre de 2004. En esa Cumbre se establecen los tres componentes que van a caracterizar inicialmente al proyecto sudamericano. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo componente es la convergencia de la CAN, MERCOSUR y Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica, en el marco de IIRSA. A ello se le sumó el compromiso de intensificar la cooperación con una «cesta» amplia de materias, y alentar la participación del empresariado y la sociedad civil<sup>14</sup>. Esta agenda se amplió posteriormente a la integración en materia de energía, al tratamien-

---

<sup>13</sup> En particular los acuerdos MERCOSUR-Chile de 1996, MERCOSUR-Bolivia de 1997, y posteriormente el ACE-58 entre MERCOSUR y Perú, y el ACE-59, entre MERCOSUR, Colombia, Ecuador y Venezuela, que entraron en vigor en 2005. Con todos ellos, en torno al 90% del comercio entre el MERCOSUR y la CAN ya estaba libre de aranceles en 2008, y según los calendarios acordados todo el comercio se habrá liberalizado en 2018. Véase Cienfuegos (2006).

<sup>14</sup> Sobre los objetivos y evolución inicial de la CSN y UNASUR, véase, entre otros, Díaz Barrado (2005), Molina (2007), y Cienfuegos (2010).

to de las asimetrías regionales (Vaillant y Ons, 2009; Ayuso, 2010), y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del «Banco del Sur» (Bacaria, 2010).

En la creación de la CSN/UNASUR convergen intereses de todos los miembros, que en muchos casos se percibían como intereses comunes o que, al menos, se podrían lograr mejor a través de un marco regional (Cardona, 2005). Además de ser el espacio para su liderazgo político regional —de ahí su creciente dimensión política y de seguridad—, la CSN/UNASUR daría a Brasil mercados ampliados para sus manufacturas; acceso a fuentes de energía, y en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y reforzar su proyección internacional. De esa manera, UNASUR respondería a los distintos intereses en pugna en la definición de la política exterior y las opciones internacionales de Brasil, pero sin tomar partido por ninguno de ellos: los sectores agroindustriales y agroexportadores interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos; los industriales paulistas de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), y de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), incluyendo algunas «multilatinas» brasileñas, para los que el mercado regional y cierto grado de protección siguen siendo relevantes, y las empresas de tecnología punta, como Embraer, que tienen una estrategia global y están más interesados en los mercados de los países avanzados (Giacalone, 2006).

Respecto a los otros países, para Chile, UNASUR puede ser un marco para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia y Argentina, resolver sus problemas de seguridad energética y de acceso al gas sudamericano sorteando su difícil relación con Bolivia, al «regionalizar» esta cuestión, y facilitar el acceso de sus exportaciones al mercado sudamericano sin someterse a las disciplinas de MERCOSUR. Para Bolivia, UNASUR puede proporcionar un mercado estable para sus exportaciones de gas, un respaldo regional al proyecto político de cambios del gobierno de Morales, que contribuya a la estabilidad, y facilitar el acceso a los puertos del Pacífico atenuando la conflictividad inherente a esta cuestión a través de una relación bilateral con Chile. Perú vería reforzado su papel como «puerta» al Pacífico y su estrategia de inserción interna-



cional «radial» (*hub and spoke*) orientada hacia los países asiáticos, y la integración energética a través de UNASUR crearía un importante mercado para las exportaciones de gas de los campos de Camisea. Con UNASUR, Colombia podría diversificar sus relaciones exteriores, muy dependientes de Estados Unidos, y reconducir a través de un marco regional la compleja relación bilateral con Venezuela. Este último país considera UNASUR como una oportunidad para desarrollar su estrategia energética hacia Sudamérica, y promover el proyecto de integración «bolivariano» del presidente Chávez. Otros actores regionales, como Ecuador, Uruguay, o Paraguay, también mejorarían su inserción internacional a través de este grupo. Finalmente, UNASUR puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática —como ya hizo MERCOSUR en relación a alguno de sus miembros—, y proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración.

Las expectativas existentes sobre UNASUR no suponen necesariamente que exista una visión compartida. En la Cumbre de Cusco se optó por un diseño que, en la práctica, sumaba instituciones y marcos ya existentes, al que se añadió un débil compromiso de intensificar la coordinación de concertación de políticas. Este diseño puede considerarse un «mínimo común denominador» y revelaba la existencia de discrepancias respecto a la naturaleza y el alcance del proyecto. Por otro lado, sin personalidad jurídica ni estructura institucional, la CSN fue una expresión más de la «diplomacia de cumbres» y de la tradicional preferencia latinoamericana por un regionalismo «ligero», de naturaleza intergubernamental.

A todo ello se le suman dificultades importantes que existen en las agendas institucional, económica, y de infraestructura (Bouzas *et al.*, 2007). En tanto espacio económico, la convergencia CAN-MERCOSUR incorpora el valioso acervo de liberalización comercial de los quince años anteriores en y entre ambos grupos, pero el proceso para establecer el ALCSA tiene escasa cobertura, es lento, no contempla las asimetrías, y puede verse frenado debido al carácter altamente cíclico de sus flujos comerciales. Dada la proliferación de TLC, la necesidad de acelerar y simplificar los calendarios de desgravación, y avanzar hacia la convergencia de los acuerdos debiera ser una prioridad (CSN, 2006a; Rosales, 2008). Además, en la

medida que se sustenta en la CAN y MERCOSUR, las barreras comerciales de ambos grupos son «importadas» por UNASUR. La dimensión comercial, además, se ha relegado ante la falta de acuerdo entre los partícipes —de hecho, se ha obviado en el tratado constitutivo de UNASUR, que ni siquiera menciona ambos grupos de integración—, y parece perder peso ante unos objetivos cuyo número y alcance aumenta en cada cumbre, en un proceso de «pérdida de foco» que también ha debilitado a otros grupos. La adopción de una «agenda prioritaria» en la I Cumbre (Brasilia, 29-30 de septiembre de 2005) y la definición de objetivos de UNASUR (13 en total) en la II Cumbre (Cochabamba, Bolivia, 8-9 de diciembre de 2006) ya mostraba que UNASUR, como expresión del «regionalismo postliberal», se orientaba preferentemente a los campos político, social, ambiental y de seguridad<sup>15</sup>.

En cuanto a la proyección externa, la CSN logró ya algunos resultados, como las cumbres con los países árabes, y con la Unión Africana, que trataron de ampliar la proyección internacional de Sudamérica, en el marco de una visión multipolar del sistema internacional, y abrir nuevos mercados. Sin embargo, UNASUR no se ha configurado como interlocutor subregional ante socios externos como Estados Unidos y la UE, que continúan canalizando sus relaciones a través de los habituales cauces bilaterales, subregionales, o con el conjunto de América Latina y el Caribe.

Entre las mayores dificultades que ha enfrentado UNASUR se encuentra el choque entre las visiones venezolana y brasileña sobre su naturaleza y orientación. Para ambas visiones, UNASUR ha de tener un perfil político más pronunciado, y ser un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas. Sin embargo, difieren en los medios y las estrategias. El propio presidente Chávez, con el apoyo parcial del Gobierno de Bolivia, ha promovido una visión de UNASUR como «alternativa» al modelo «neoliberal» que representaría tanto la CAN como MERCOSUR (Gomes Saraiva y Briceño, 2009: 162-163). Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros Gobiernos, considera que MERCOSUR y su asociación con la CAN pueden

---

<sup>15</sup> Una compilación de las declaraciones y acuerdos de la CSN/UNASUR en Díaz Barrado y Cano (2007).

lograr esos objetivos bajo el «paraguas» de UNASUR. La pugna entre las visiones brasileña y venezolana se ha hecho visible en las cumbres presidenciales. En la I Cumbre (septiembre de 2005), el presidente Chávez se negó a aceptar el adelanto al año 2010 de los calendarios de desgravación arancelaria del ALCSA. Este y otros temas en disputa fueron pospuestos con el socorrido recurso de crear una comisión de expertos, llamada «Comisión Estratégica de Reflexión», cuyo informe, muy general, se presentó en la Cumbre de Cochabamba (CSN, 2006b) sin que diera lugar a ninguna decisión importante. En esa cumbre, el Presidente de Venezuela volvió a afirmar que la CAN y MERCOSUR «no sirven», pese a las objeciones de Argentina, Brasil y Bolivia. Finalmente, las cuestiones relevantes fueron pospuestas. Respecto a la institucionalización de UNASUR, se produjo una clara «devaluación» de propuestas iniciales como la creación de una «comisión» independiente con amplias atribuciones, que fue rechazada en favor de una instancia de corte intergubernamental.

#### VI.2. *UNASUR: evolución temprana y desarrollo institucional*

El proceso de creación de UNASUR continuó avanzando en 2007 y 2008. En la I Cumbre energética de Isla Margarita (17 de abril de 2007), en la que se adoptó el nuevo nombre de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se decidió encomendar a los ministros de Relaciones Exteriores la elaboración de un proyecto de Tratado Constitutivo que debería ser presentado a la firma de los Presidentes en la III Cumbre, prevista inicialmente para octubre de 2008. También se acordó establecer una Secretaría en Quito (Ecuador), y encomendar esa función a Rodrigo Borja, ex presidente de Ecuador, pero ésta no llegó a establecerse debido a diferencias respecto a sus atribuciones.

La negociación del Tratado se prolongó durante un año, hasta su aprobación el 23 de mayo de 2008 en la III Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia. El texto aprobado por los 12 estados miembros deja claro el carácter eminentemente político de la organización y la importancia que se otorga a la adopción de políticas

comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales<sup>16</sup>. De hecho, la CAN y MERCOSUR sólo aparecen mencionadas de forma genérica en el preámbulo del Tratado, un hecho que, junto a las escasas atribuciones de la Secretaría General, motivó la decisión de Rodrigo Borja de no aceptar ese cargo apenas tres días antes de iniciarse la Cumbre de Brasilia.

Las metas económicas y comerciales de UNASUR aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos, y se ha optado por una formulación más alambicada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de UNASUR «la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza»; y «la integración industrial y productiva». Sin alusión a las modalidades habituales de integración de mercados —zonas de libre comercio, unión aduanera...—, ni a las políticas comunes asociadas a la integración económica, resulta difícil caracterizar a UNASUR como un marco de integración económica, en el sentido que habitualmente se ha dado a esa expresión en América Latina. En realidad, sería más correcto caracterizarla como una organización de cooperación política. Por ello, podría considerarse también como una expresión del «regionalismo postliberal» que se ha tratado de exponer en estas páginas. El hecho de que la CAN y MERCOSUR no figuren como elementos constitutivos o como organizaciones asociadas a UNASUR, es un indicador significativo de la falta de consenso sobre su papel en la formación de un espacio económico sudamericano, y augura dificultades futuras para el encaje de esos organismos y el «paraguas» eminentemente político que es UNASUR (Peña, 2008 y 2009).

Lo que sí es patente es la voluntad de los miembros de UNASUR de establecer una estructura de carácter permanente para pro-

---

<sup>16</sup> Los estados miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

mover un diálogo político permanente y estructurado, y la concertación de políticas en diversas áreas. UNASUR cuenta con personalidad jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes, que en todos los casos habrán de adoptarse por consenso<sup>17</sup>. El texto del Tratado, sin embargo, también deja claro que en última instancia la confianza en UNASUR y en sus procesos decisorios sigue descansando en el derecho de veto, dado que se consagra la regla de la unanimidad. El carácter eminentemente intergubernamental de esta organización lo avala la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia en los asuntos internos, y autodeterminación de los pueblos, que parecen haber sido asumidos en su formulación clásica o «westfaliana». Ese intergubernamentalismo también lo confirma la naturaleza de los acuerdos adoptados por UNASUR —decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y Disposiciones del Consejo de Delegadas/os—, que sólo serán obligatorias cuando hayan sido incorporadas, mediante la norma legal correspondiente, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro. No obstante, se ha admitido la posibilidad de una integración «de geometría variable» a través de una modali-

---

<sup>17</sup> La estructura institucional cuenta con un Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno, como «órgano máximo»; la Presidencia Pro Témpore del Consejo, que podrá actuar como representante de UNASUR en eventos internacionales y se ejercerá de manera sucesiva por los estados miembros, por orden alfabético y por periodos anuales; el Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores, que es el principal órgano ejecutivo y se reúne semestralmente con carácter ordinario; el Consejo de Delegadas/os, integrado por representantes acreditados de cada parte; y la Secretaría General, con sede temporal en Brasilia y definitiva en Quito, que ejecuta los mandatos de los órganos de UNASUR. El Secretario General será designado por el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno por un periodo de dos años, renovable por una sola vez, y no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad. El Tratado también prevé consejos ministeriales sectoriales, y un Parlamento de UNASUR, con sede en Cochabamba (Bolivia), que se regulará mediante un protocolo adicional al Tratado. Finalmente, la propuesta inicial de creación de un Tribunal de UNASUR, planteada por Brasil, no fue aprobada. Hasta mediados de 2009 tampoco se había logrado un acuerdo respecto a la figura clave del Secretario General, tras la renuncia prematura de Rodrigo Borja. En la Cumbre de Costa de Sauípe (Bahía, Brasil) la candidatura del ex presidente argentino, Néstor Kirchner, no logró el acuerdo unánime necesario para ser aceptada.

dad de «cooperación reforzada» en un área concreta por parte de algunos estados miembros.

En su corta andadura desde su creación en 2008 y hasta 2009 se ha confirmado el papel de UNASUR como mecanismo de gestión de crisis frente a la Organización de Estados Americanos (OEA), y por ello, el papel de UNASUR para afirmar la mayor autonomía de Sudamérica frente a Estados Unidos. También ha continuado su desarrollo institucional con la creación de dos consejos sectoriales: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), y el Consejo de Salud Suramericano (UNASUR-Salud). En paralelo, los estados miembros han continuado las negociaciones para crear el Banco del Sur, y se ha mantenido una intensa agenda de cooperación en materia de energía a través del Consejo Energético Suramericano, creado en la Cumbre de Isla Margarita (2007) y adscrito a UNASUR, si bien sus realizaciones han estado por detrás de las expectativas y el potencial existente en esta área.

### VI.3. *Cooperación sectorial en UNASUR: infraestructura, energía y finanzas*

La energía se convirtió en un asunto central en la agenda de UNASUR en un contexto internacional de aumento de la demanda, inestabilidad de los mercados petroleros, creciente preocupación por la seguridad energética, y aparición de un renovado «nacionalismo energético». Existen evidentes beneficios en la integración, debido a la complementariedad existente entre los países con reservas y aquellos en los que las carencias de energía pueden ser un «cuello de botella» para el crecimiento (Sennes y Pedrotti, 2007). Los costes de oportunidad de la «no-integración» en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extrarregionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear o la construcción de grandes embalses en hábitats naturales a preservar, como está planteando Chile. Las crisis energética de 2001-2002 en Brasil o de 2007-2008 en Argentina, y las

disputas entre Chile y Argentina por el incumplimiento de contratos de abastecimiento por parte de Argentina también ilustran estos costes.

La agenda de la integración energética incluye la planificación, la construcción y la financiación de las infraestructuras necesarias para la interconexión de abastecedores y consumidores, pero no se limita a estos puntos. La interconexión física es condición necesaria, pero no suficiente (Honty, 2006). Esta última supone establecer marcos reguladores comunes que aseguren la estabilidad del mercado, reglas estables de concurrencia de los operadores, públicos y privados, precios razonables, y garantías legales adecuadas para todos los actores, desde los gobiernos hasta las compañías involucradas. Estas cuestiones, sin embargo, se ven desde ópticas que, aun siendo muy diferentes, tienen un rasgo en común: son nacionales, y no regionales. Chile, el más pragmático, ve en la integración regional un instrumento para la seguridad energética. Brasil persigue una estrategia de autosuficiencia y la consolidación de Petrobras como actor regional y global.

Venezuela, por su parte, ha desplegado una estrategia de alto perfil que trata de aumentar su autonomía respecto de Estados Unidos, y respaldar su estrategia y alianzas sudamericanas. Para ello ha creado instrumentos como Petrocaribe y la mucho más débil Petroamérica, y empresas conjuntas con distintos países. Venezuela también alentó la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, que podría darle a PDVSA una posición dominante en ese mercado. La construcción del Gran Gasoducto del Sur, un gigantesco proyecto que enlazaría Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina a través de la selva amazónica, sería otro elemento importante para controlar las principales reservas y mercados del gas de la región. Esa estrategia, sin embargo, se ha mostrado irrealizable. La revisión de las concesiones y los acuerdos alcanzados por el Gobierno de Bolivia y las petroleras extranjeras han mantenido la autonomía de ese país para perseguir sus propios objetivos y eludir la tutela venezolana. En retrospectiva, el acuerdo venezolano-brasileño para construir el Gran Gasoducto el Sur se presentaba más como una maniobra para llevar a Bolivia a posiciones más moderadas, que como una alianza estratégica entre Venezuela y Brasil. Esa alianza comenzó a romperse



cuando Brasil empezó a cuestionar la estrategia venezolana en Bolivia, que dañaría a Petrobrás. Otros desacuerdos emergieron en la I Cumbre energética de UNASUR, en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, cuando el presidente Chávez cuestionó el uso de cultivos alimentarios para producir etanol y los acuerdos sobre biocombustibles alcanzados por Estados Unidos y Brasil, debido a su potencial impacto en los precios de los alimentos. En noviembre de ese año el Gobierno de Brasil hizo público el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas en el campo de Tupí, lo que conducirá a una mayor autosuficiencia e incluso a hacer de Brasil un importante exportador de crudo, haciendo menos atractivo esos esquemas de integración continental. Poco después, Brasil se retiró del proyecto gasístico con Venezuela «Mariscal Sucre», lo que a su vez suponía abandonar el Gran Gasoducto del Sur, del que dicho complejo formaría parte.

En suma, si bien existe un gran potencial para la cooperación y la integración energética en el marco de UNASUR, similar a la experiencia europea en la década de los años cincuenta —en la que se ha llegado a afirmar que el petróleo y el gas sudamericano podrían tener el papel del carbón y el acero en Europa— hasta ahora ese potencial no se ha realizado, y existe, más bien, el riesgo de que la energía sea una fuente de conflictos entre los países de la región (Bodemer, 2010).

En materia de infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) avanza, aunque a un ritmo lento. IIRSA tiene un fuerte respaldo de los países que más tienen que ganar de la conexión interoceánica —Brasil, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay— y cuyo comercio se ha visto más afectado por la baja calidad de la infraestructura y los costes de transporte, pero otros países, entre ellos Venezuela, son menos entusiastas. En 2005 se aprobó una «Agenda de Implementación Consensuada» para el periodo 2005-2010, con 31 proyectos troncales seleccionados de un total de 348 proyectos identificados por esta iniciativa, pero sólo una parte reducida está en ejecución. Fue en 2008, por ejemplo, cuando se firmaron los convenios para financiar los tramos bolivianos de la «ruta interoceánica» que unirá el puerto brasileño de Santos, en Brasil, y de Arica, en Chile, que es



uno de los ejes viarios más importantes de IIRSA <sup>18</sup>. Además, sus costes ambientales son elevados y existen dudas razonables sobre los proyectos seleccionados: pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al modelo «primario-exportador» que está alentando la demanda de Asia y la actual bonanza de los precios de las materias primas (Fernández, 2010).

Venezuela también ha promovido una nueva institución financiera, el Banco del Sur, como una ambiciosa alternativa al FMI y a los bancos de desarrollo que actúan en Latinoamérica, como el BID o la CAF. Según la propuesta original, planteada por el presidente Hugo Chávez en agosto de 2004, el Banco del Sur tendría funciones de apoyo a las balanzas de pagos —una función que ya asumía a escala latinoamericana, al menos en teoría, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), creado en 1978 y con un capital superior a 2.100 millones de dólares—, la posible emisión de una moneda regional, y la financiación de proyectos de desarrollo (Martínez, 2007). Este Banco daría así un uso activo de las cuantiosas reservas de divisas acumuladas en la región merced a la «bonanza» exportadora anterior a la crisis de 2009, que a menudo se invertían, a pérdida, en bonos del tesoro de Estados Unidos... que a su vez financian un elevado déficit que, a la vez que contribuye a la depreciación de las reservas latinoamericanas, en gran medida en dólares, financia las guerras foráneas de ese país. Además de apelar a este poderoso argumento, sus proponentes alegan que el Banco del Sur evitaría la tutela del FMI y las políticas del Consenso de Washington, lo que para la izquierda latinoamericana es una razón de peso debido a la experiencia histórica con la condicionalidad del Fondo.

Las propuestas iniciales fueron «rebajadas» por Brasil y otros países de la región que no desean romper con las instituciones de Bretton Woods. El resultado es más modesto y se confirma que en

---

<sup>18</sup> El coste de dichos tramos es de 600 millones de dólares. Brasil financiará a través del Banco Nacional de Desenvolvimento Economico y Social (BNDES) los 300 millones de dólares que cuesta la construcción de la carretera Riberalta-Rurrenabaque, en el departamento boliviano de El Beni, y Venezuela se hará cargo de los 300 millones requeridos para la construcción del tramo Rurrenabaque-Santa Bárbara, esta última en La Paz (Bolivia). En ambos casos se trata de créditos.

lugar de ser «la alternativa» al FMI y el Banco Mundial, el Banco del Sur será, según lo expresó el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, «una alternativa más» para la financiación de proyectos de desarrollo. De esta manera, tampoco se menoscaba la actuación del BID o la CAF, o el creciente papel del BNDES, en cuyo mandato se incluye la integración sudamericana mediante préstamos que apoyen la exportación de bienes y servicios brasileños y la realización de obras por parte de constructoras e ingenierías de ese país, incluyendo «multilatinas» como Odebrecht o Alston.

Tras un largo proceso de negociación el banco fue formalmente constituido en diciembre del año 2007, con un diseño que se acercaba más a los requerimientos de Brasil, que al diseño de Venezuela y Ecuador. El acuerdo, sin embargo, no concretó las cuestiones claves: la participación accionarial de cada Estado miembro, y los derechos de voto, que se han retrasado por dos años más.

#### VI.4. *Defensa, seguridad y gestión de crisis en UNASUR*

El marcado contenido político del «regionalismo postliberal» es también visible en la propuesta de creación del «Consejo de Defensa Suramericano» (CDS), planteada por su presidente Lula da Silva el 4 de marzo de 2008. Esa iniciativa se lanzó un día después del ataque colombiano a un campamento de las guerrillas colombianas en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el comandante de las FARC Raúl Reyes, y dos días antes de la «Cumbre» del Grupo de Río que abordaría la grave crisis diplomática causada por ese ataque.

La propuesta brasileña responde, en primera instancia, a esa coyuntura de crisis, y eso explica que en ese momento no se precisara su alcance y contenidos. Sin embargo, esa iniciativa también se debe a factores de largo plazo. De nuevo, es la expresión del liderazgo regional al que aspira Brasil, y en particular, de su preocupación por el control efectivo de sus 17.000 kilómetros de frontera, muy porosa, frente a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas, que constituye un objetivo estratégico de Brasil de larga data. También expresa la creciente inquietud de Brasil ante la ines-

tabilidad de la región andina, y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región (Gratius, 2007). Por último, el CDS es parte de su estrategia global de país emergente.

Para ejercer ese papel el marco más adecuado para Brasil sería una instancia regional y no la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que en ambos casos otorgan a Estados Unidos un papel clave. Dado que en la mayor parte de los casos Estados Unidos es parte interesada de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción a esa pauta—, el Gobierno brasileño considera que la implicación estadounidense es más un factor de inestabilidad que de lo contrario, y Brasil se ve a sí mismo mejor posicionado para ejercer de mediador o árbitro regional. En ese contexto, la búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación de Estados Unidos, podría contribuir en mayor medida a su resolución por medios pacíficos. Más allá de la benévola autopercepción brasileña (Lafer, 2001), el hecho es que esa visión parece tener respaldo dentro y fuera de la región —la UE ve a Brasil como un «país-ancla» y ha reconocido este papel al proponerle una «asociación estratégica»— (Comisión Europea, 2007), y ello se suma a la creciente desconfianza que suscitan tanto la OEA como el TIAR —México se retiró de este último en 2002— y en general la política exterior de Estados Unidos del periodo Bush (Gratius, 2008).

Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese «Consejo Sudamericano de Defensa» no puede desvincularse de la propuesta formulada por el presidente Chávez en 2003 de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u «OTAN sudamericana», o de establecer una alianza militar basada en el ALBA, que se planteó en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo Suramericano de Defensa parece confirmar la estrategia seguida por este país en relación a Venezuela, «regionalizando» y «sudamericanizando» las propuestas del presidente Chávez. Es decir, reconduciéndolas de forma que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil,

y promover consensos viables incorporando los intereses de otros países, y limando las aristas más radicales del chavismo. Ello, además, permite lograr dos objetivos de Brasil que de otra forma serían incompatibles: por un lado, reducir paulatinamente la influencia política y militar de Estados Unidos en la región, y mantener relaciones cordiales con la superpotencia, al colocar a Brasil, como «país moderado», en la posición de mediador y de interlocutor preferente para los actores externos de la región.

Pese a estos avances, la crisis suscitada por el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos para el uso de bases militares en Colombia, firmado en agosto de 2009, ha puesto de manifiesto los límites del proyecto regionalista en materia de paz y seguridad ante la sólida alianza entre Washington y Bogotá. La crisis suscitada por las bases ha puesto de manifiesto la voluntad de preservar UNASUR y recurrir a la nueva organización regional para abordar cuestiones relativas a la seguridad. Sin embargo, también ha puesto de manifiesto la fractura existente entre Colombia y sus vecinos, y algunos de los límites o condicionantes del proyecto sudamericano, en cuanto a su objetivos de mayor autonomía regional, frente a la alianza estratégica ente Colombia y Estados Unidos, pues ha bastado una iniciativa de rango relativamente menor de este último país para poner en jaque ese proyecto regional.

Más promisorio parece el papel de UNASUR como mecanismo de gestión de crisis. La grave crisis política y la escalada de violencia que se inicia en Bolivia en agosto de 2008, tras el triunfo del presidente Evo Morales en el referéndum revocatorio de ese mes <sup>19</sup>,

---

<sup>19</sup> En agosto de 2008, tras la victoria de Evo Morales en el referéndum revocatorio, los enfrentamientos entre el Gobierno central de Bolivia y los departamentos del oriente se intensificaron con motivo de la exigencia por parte de los «autonomistas» de la transferencia de los fondos recaudados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que el Gobierno de Morales había destinado a gasto social. A principios de septiembre, en un contexto de denuncias de golpe de Estado y de crecientes ataques racistas contra los indígenas, grupos opositores ocuparon y cortaron distintos gasoductos y estaciones de bombeo, provocando explosiones y daños en la red y la caída del suministro a Argentina y Brasil. El 11 de ese mes se produjo la «masacre de Pando», en la que un grupo de campesinos partidarios del Gobierno fue asesinado —con al menos 30 muertos y decenas de desaparecidos— en el municipio de El Porvenir, en Pando, supuestamente por milicias autonomis-

motivó, por primera vez, la actuación urgente de UNASUR y la puesta a prueba de sus capacidades en este ámbito.

La «Cumbre de La Moneda», celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, fue el resultado de la convocatoria extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de UNASUR por parte de la Presidencia *pro-tempore* chilena, tras distintas iniciativas del Gobierno de Venezuela. Si bien este último, con el apoyo parcial de los gobiernos de Ecuador y de Argentina, pretendía que UNASUR se constituyera en una instancia regional de apoyo a Morales frente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos, para otros países de la región —notablemente Chile y Brasil— dar a UNASUR ese papel podría contribuir a agudizar el conflicto. Más bien, la reunión debería servir para frenar la escalada de violencia, un eventual involucramiento de Estados Unidos, fuera directo o a través de la OEA, y promover la estabilidad del país vecino y asegurar el suministro de gas. Un aspecto sobre el que existía un claro consenso era evitar el riesgo del separatismo y de la «balcanización» del país. Ésta es una cuestión tabú en la cultura política y la tradición institucional de la región, que se caracteriza por distintos grados de centralismo, y por la defensa de la inviolabilidad y la integridad del territorio de cada Estado, desde que fuera adoptado el principio de intangibilidad de las fronteras del periodo colonial a partir de sus independencias políticas.

La actuación de UNASUR supondría difíciles equilibrios entre una actuación latinoamericana para la gestión de la crisis, para la que existían escasos precedentes, y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado; entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región, como Brasil, y el riesgo de que dicha actuación fuera percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia; el difícil equilibrio

---

tas. Ese mismo día, el presidente Morales decidió expulsar al Embajador de Estados Unidos —una actuación que poco después fue secundada por Venezuela—, acusándole de injerencia externa, y en represalia, la administración Bush adoptó sanciones contra Bolivia. Tras la declaración del Estado de Sitio por parte del Gobierno el 12 de septiembre, los prefectos departamentales del Oriente llamaron a la resistencia armada, lo que auguraba una escalada aún mayor de los enfrentamientos.

entre el respeto a la legalidad y la legitimidad democrática del Gobierno boliviano, y la necesidad de acercar posiciones y promover el diálogo interno con la oposición; finalmente, no sería fácil aplacar la retórica antiestadounidense de los gobiernos de Venezuela o Bolivia, y al tiempo evitar el involucramiento de ese país, directamente o a través de la OEA.

En la práctica, esos equilibrios se lograron a través de los condicionamientos previos de Brasil, que lograron que la Cumbre se definiera, de antemano, en los términos fijados por el presidente Lula da Silva, y de la eficaz actuación de la presidencia chilena, en buena medida artífice del consenso logrado en la «Declaración de La Moneda», adoptada al término de la Cumbre extraordinaria de UNASUR. En concreto, Brasil demandó la aceptación previa del Gobierno boliviano y de los autonomistas, para evitar cualquier acusación de interferencia externa; la adopción de una solución dialogada y la aceptación de ésta por las partes en disputa —según la descarnada disyuntiva planteada por Brasil, si había diálogo, habría cumbre e implicación de ese país; si se optaba por la confrontación, no habría nada de eso—; y que la cumbre se abstuviera de hacer críticas y cuestionamientos a Estados Unidos.

La positiva valoración que merece la actuación de UNASUR en esta crisis también ha puesto de manifiesto que la actuación colectiva satisface intereses diversos de los estados miembros relacionados con la estabilidad de Bolivia, tanto de los que tienen relaciones de vecindad, como del conjunto de la región. Revela, además, que Brasil puede ejercer un liderazgo colectivo que, por ello, cuenta con mayor legitimidad y sortea los recelos que suscitaría una actuación unilateral de su Gobierno. La crisis también parece indicar que algo está cambiando en relación al estricto apego de UNASUR y de sus estados miembros al principio de soberanía, en su concepción tradicional. Al basarse en ese principio, el margen de maniobra de UNASUR para la gestión de crisis es muy reducido, y además tal actuación requerirá de un consenso general difícil de lograr. Pero este caso también revela que la acción regional es más factible al «multilateralizar» la intervención externa. Significativamente, la actuación de UNASUR se ha puesto en relación con el principio de «Responsabilidad de Proteger», ya aceptado en Naciones Unidas,

en lo referido a su dimensión más importante: la prevención de conflictos que comporten crímenes de lesa humanidad.

Finalmente, cabe señalar que la cumbre y la posterior actuación de UNASUR ha puesto de relieve la precariedad institucional de esta organización y los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista. La bien engrasada maquinaria de la OEA puede reaccionar con mayor prontitud a través de la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, cuenta con un Consejo Permanente, y se ha dotado de mayores capacidades para el envío de misiones de mediación, observación electoral, o de otra índole. En contraste, la convocatoria de los Presidentes de UNASUR depende del acuerdo unánime de estos, no siempre fácil de alcanzar, no cuenta con capacidades institucionales, y el elevado perfil político y la visibilidad de la «diplomacia de cumbres» en la que descansa UNASUR es un arma de doble filo para afrontar una crisis: si se alcanza un consenso, la eficacia de la concertación política regional es mayor, pero también son mayores los incentivos para la adopción de posturas disonantes —sobre todo, la resonancia de tales posturas en los medios de comunicación—, si éstas son funcionales a la agenda política doméstica.

## VII. EL FUTURO DEL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN EN SUDAMÉRICA

### VII.1. *La viabilidad de ALBA y UNASUR como proyectos regionalistas*

Más allá de sus rasgos comunes como propuestas «postliberales», ALBA-TCP y UNASUR son proyectos que concurren en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su alcance, orientación política y viabilidad. Respecto al ALBA, este análisis ha puesto de manifiesto los límites del proyecto regional «bolivariano» como estrategia regionalista y como proyecto de integración. El ALBA-TCP no parece capaz de articular los consensos que requeriría un proyecto de integración viable debido a su marca-

da orientación ideológica, y es difícil de sostener a partir del voluntarismo político y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto, en particular la posibilidad de extender el modelo «rentista petrolero» al conjunto de la región (Romero, 2007: 39). El hecho es que desde sus inicios hacia 2005, el «proyecto bolivariano» se ha enfrentado a crecientes dificultades y ha acumulado importantes fracasos, sean internos, como el referéndum sobre la reforma constitucional, o externos, como las resistencias de algunos países a sumarse al ALBA —la largueza petrolera no ha logrado persuadir a otros países caribeños de las bondades de tal esquema—, el golpe de Estado de Honduras en 2009, que expulsó a Zelaya de la Presidencia y ha supuesto la salida de ese país del ALBA-TCP, los reveses que ha sufrido el Gran Gasoducto Suramericano, o la redefinición «minimalista» del Banco del Sur. A ello se le suma, desde finales de 2008, una crisis económica global y una caída de los precios del crudo que reducen los márgenes de actuación de Venezuela. Cabe preguntarse qué efecto tendrá todo ello en la política exterior de ese país, y no hay que descartar que conduzca a posiciones más moderadas que ayuden a encauzar la integración sudamericana por la vía de consensos que sólo parecen factibles a través de UNASUR.

Ahora bien, el proyecto del ALBA y el activismo regional del Gobierno de Venezuela han tenido la capacidad de ensanchar el debate político sobre la integración y su relación con el desarrollo económico y social, abriendo paso a visiones más progresistas. En particular, el ALBA-TCP ha contribuido a dar más importancia a la agenda social, y a mostrar el potencial de la cooperación sur-sur. Ello ha contribuido a romper los estrechos márgenes de un debate que había estado confinado al Consenso de Washington y al «regionalismo abierto». Como se ha señalado anteriormente, la mayor parte de las propuestas planteadas por Venezuela y sus socios en el ALBA han sido reelaboradas en el marco, más amplio, de UNASUR, y aunque el resultado final no responda al diseño original de Venezuela, han dado a la integración sudamericana un perfil político y social más marcado.

En consecuencia, UNASUR parece alzarse como el proyecto regional más relevante y viable en el espacio sudamericano, y como



verdadero «caso de prueba» del «regionalismo postliberal». Pero ello encierra una visible paradoja. Por una parte, la aparición e institucionalización de UNASUR parece mostrar que hay consensos regionales bastante robustos en torno al regionalismo y la integración, y hay posibilidades de renovar «la razón integradora»; esto es, los fundamentos, objetivos y agendas de la integración. Pero su diseño y evolución también revelan que en muchos aspectos no se han alcanzado aún los consensos básicos que se requieren para que UNASUR sea un proyecto regionalista viable a largo plazo. Ni la visión ideologizada de Venezuela, ni la poco predecible combinación de «hegemonismo benigno» y de unilateralismo que caracterizan a la política exterior de Brasil pueden promoverlo por sí solos, mucho menos si no hay acuerdos básicos entre ambos líderes, y sus intereses estratégicos, por ejemplo en materia económica o de energía, siguen siendo divergentes. Como se ha indicado, en UNASUR convergen intereses de otros países de la región, pero estos o bien no tienen la influencia, o la determinación de liderar este proyecto. Por mencionar algunos casos, en los últimos años Argentina ha estado volcada en su agenda interna, y la crisis agraria y las crecientes dificultades que han jalonado 2008 y 2009 —huelga del agro, crisis económica, y conflictos internos— sugieren que las prioridades domésticas seguirán dominando la política en ese país. Perú, con un gobierno de Alan García más interesado en la Cuenca del Pacífico que en el espacio sudamericano, no parece un actor decisivo en este proceso, y un eventual triunfo electoral de Ollanta Humala en las elecciones legislativas de 2010 lo acercaría al ALBA. Colombia no puede permitirse quedar al margen de UNASUR, pero incluso con la administración Obama, su principal referencia seguirá siendo Estados Unidos, como ha puesto de manifiesto la crisis motivada por el acuerdo sobre el uso de las bases militares de 2009.

UNASUR, por otro lado, es también la expresión de al menos otras dos importantes líneas de fractura relacionadas entre sí que hoy recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que existe entre el modelo de integración de MERCOSUR, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción «norteamericana-pacífica», que supone marcos más flexibles para acomodar políticas de

liberalización comercial y la firma de tratados de libre comercio, y permitir una actitud más proactiva en la relación hacia los mercados asiáticos.

En segundo lugar, la fractura creciente entre el modelo del «regionalismo abierto» y los acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-DR y el Plan Puebla-Panamá, y la integración sudamericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al «regionalismo postliberal». Como se indicó al principio de este capítulo, UNASUR redefine la integración latinoamericana en clave sudamericana, lo que contribuye a profundizar la vinculación de México y Centroamérica con un espacio regional —América del Norte y el Caribe— que se está conformando con un diseño regionalista liberal, y con dinámicas propias y diferenciadas de regionalización originadas en las crecientes interdependencias económicas, migratorias, ambientales o de seguridad que se articulan al norte del «tapón del Darién». En diciembre de 2008 se celebró en Costa de Sauipe, por iniciativa brasileña, la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC), en paralelo a las Cumbres de UNASUR y de MERCOSUR. Ello puede interpretarse como intento de convertir UNASUR en el núcleo de un proyecto regionalista latinoamericano más amplio, basado en «círculos concéntricos», una vez que se ha situado a México en una posición periférica, pero es difícil determinar el alcance que puede tener esta iniciativa.

En consecuencia, todo apunta a que el liderazgo de Brasil es el que realmente importa para el futuro del regionalismo y la integración en Sudamérica. Cabe preguntarse si el gigante sudamericano tiene las capacidades, la voluntad, y el proyecto adecuado para ejercerlo eficazmente, y si ello contribuye o no a la conformación de un espacio económico y político sudamericano viable. Además de los actores públicos —Gobierno y cuerpo diplomático— este país cuenta con importantes actores semipúblicos o privados que están jugando un papel clave en la región, incluyendo un sector manufacturero muy presente en la región, el crédito del BNDES, o «multilatinas» como Banco Itaú, Petrobrás o Odebrecht, que ya están impulsando una integración «de facto» (Sennes y Tomazini, 2006). Por otro lado, como muestra del compromiso y la voluntad de Brasil de conformar UNASUR y de ejercer un liderazgo constructivo, el Gobierno

está haciendo concesiones funcionales al fortalecimiento de la integración sudamericana (Fortuna Biato, 2009): su participación en el Banco del Sur; sus contribuciones al FOCEM, aunque sean modestas; su creciente compromiso, vía BNDES, con la financiación de la infraestructura regional a través de IIRSA; su creciente papel facilitando ayuda a través de la cooperación «sur-sur»; las iniciativas en materia de seguridad regional, como el CDS, en las que Brasil opta por un marco regional de actuación; y en general su compleja relación con Venezuela, en la que Brasil trata de dar un «anclaje» regional sudamericano a las iniciativas del presidente Chávez y limar sus aristas más radicales, reconduciéndolas a un marco regional.

Sin embargo, la actuación de Brasil sigue despertando recelos y desconfianza, tanto en lo referido a su actividad político-diplomática, considerada por algunos países vecinos como «hegemonista» y, en ocasiones «unilateral», como a la actividad de otros actores semipúblicos, que a menudo no se diferencia demasiado de la que caracteriza a compañías multinacionales extranjeras con mala reputación, como ocurre, por ejemplo, con Petrobrás.

Lógicamente, la ambivalencia de Brasil —concesiones a la integración sudamericana, al tiempo que se defienden los intereses nacionales— puede servir de argumento tanto a interpretaciones favorables y desfavorables respecto a su compromiso con UNASUR. Una muestra de ello es su posición en la OMC o en otros foros internacionales, que a diferencia de Venezuela se ha basado sobre todo en un análisis pragmático de costes y beneficios, y no en posiciones ideológicas, ni la orientación de izquierda del Gobierno, ni su política sudamericana le ha impedido adoptar posiciones unilaterales cuando Brasil ha considerado que así lo requerían sus propios intereses<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Esa ambivalencia ha podido verse en la defensa de los intereses de Petrobrás en las nacionalizaciones bolivianas, en la renegociación de los precios del gas de ese país exportador a Brasil, en la que el gobierno de Lula tuvo que buscar un difícil equilibrio entre las demandas de Morales y los intereses de los industriales paulistas y sus sectores urbanos, reclamando gas barato. Tampoco ha sido fácil afrontar el embargo de bienes y la expulsión de la constructora brasileña Odebrecht de Ecuador, decretada por el gobierno de Correa, ante el impago de una indemnización por los daños estructurales detectados en la Central hidroeléctrica San Francisco, de 350 megavatios, construida por esa compañía en Ecuador y que dejó de

En cuanto a la actuación gubernamental, tanto los diferentes gobiernos de Brasil como su diplomacia, la más profesionalizada de la región, han permanecido anclados en una visión marcadamente realista de la política exterior y del interés nacional, y existe una inclinación natural a hacer uso de su fuerte peso económico y político para perseguir sus propios intereses y minimizar los costes propios. Aunque se ha dicho que el presidente Lula ha impulsado una política exterior «ideologizada» y poco realista (Ayllón y Viola, 2006), en realidad los gobiernos del Partido de los Trabajadores no han alterado en lo esencial esa tradición, aunque desde el núcleo de asesores con el que se ha rodeado el Presidente se ha tratado de prestar más atención a los aspectos sociales y a las relaciones sur-sur.

El Gobierno y la diplomacia brasileña, y esto no es muy distinto de lo que ocurre en otros países de la región, sigue evitando asumir compromisos profundos en materia de comercio, finanzas, o política exterior, y en su visión del regionalismo muestran una clara preferencia por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo <sup>21</sup>. Pero ello también revela que las élites brasileñas no ha asumido aún que el país necesita a sus socios sudamericanos y

---

funcionar apenas un año después de ser entregada, así como la reclamación de un arbitraje internacional frente al pago de la deuda del BNDES para construir esa central y otras obras a cargo de Odebrecht. Todo ello motivó la reacción del Gobierno brasileño en apoyo a ambas compañías. Paraguay, por su parte, ha mantenido una larga disputa con Brasil, finalmente resuelta en julio de 2009, respecto a las condiciones —que consideraba injustas, con precios muy inferiores a los de mercado y en régimen de exclusividad—, en las que se veía obligado a vender a Brasil la electricidad de la central de Itaipú, que abastece a las regiones del sureste brasileño, más prósperas. En lo que atañe a los foros multilaterales, una muestra de esa ambivalencia ha sido la profunda fractura creada en MERCOSUR y en el G-20 en julio de 2008 a causa del unilateralismo brasileño en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. En lo que parecía ser la fase final de la negociación, Brasil, que actuaba en representación informal de MERCOSUR y del G-20, decidió unilateralmente aceptar las propuestas presentadas por los países industrializados en materia de aranceles y subsidios agrícolas, sin consultas previas con MERCOSUR. Ello dio lugar a ásperas recriminaciones al Gobierno brasileño, no menos tajantes respuestas del Gobierno brasileño respecto a la primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales (Peña, 2008).

<sup>21</sup> Es importante recordar al respecto que el ordenamiento constitucional brasileño excluye de antemano la primacía de las normas internacionales y la supranacionalidad.

«mercosurianos» para perseguir sus objetivos globales, aumentar su peso negociador, y sustentar sobre un espacio económico regional la modernización de un aparato productivo que, para alcanzar ese objetivo, precisa de mercados más amplios. Esas élites han desarrollado una percepción sobrevalorada y autocomplaciente de su política exterior, su liderazgo y sus relaciones de vecindad, que los vecinos no comparten. Brasil es el único país con la capacidad económica y política para asumir los costes reales del liderazgo regional, pero ello comporta una estrategia regional distinta, que no termina de definirse debido, en cierta medida, a que al interior de Brasil no se terminan de conformar los consensos requeridos entre actores tan diversos como la diplomacia profesional, las fuerzas armadas, la academia, los partidos políticos y el Gobierno —con un Ejecutivo del Partido de los Trabajadores (PT) que, como se ha señalado, se debate entre «Westfalia» y «Porto Alegre»; es decir, entre la *realpolitik* y el interés nacional de Itamaraty, y la visión más ideológica, «autonomista» y solidaria del PT—, y los distintos actores privados.

Finalmente, la crisis provocada por el Acuerdo sobre bases militares entre Colombia y Brasil ha puesto de manifiesto algunos de los límites de ese liderazgo y en general de las capacidades de UNASUR, al menos en dos sentidos. Por una parte, el liderazgo brasileño ha podido estar sobreestimado a causa del retraimiento de Estados Unidos, que desde el 11-S está prácticamente ausente de América Latina. Por otro lado, existe un vínculo estratégico entre Colombia y Estados Unidos que es difícilmente compatible con un bloque regional autónomo, como se pretende con el proyecto de UNASUR. No se puede aislar a Colombia, y UNASUR habrá de responder también a las demandas de ese país en materia de lucha contra el narcotráfico y contra las organizaciones guerrilleras si se pretende que sea partícipe del proyecto regional. El asunto de las bases, como la crisis de Bolivia de 2008, muestra que Brasil no puede actuar solo, y necesita del marco regional sudamericano para generar consensos y obtener legitimidad, y que su liderazgo habrá de ser colectivo, o no será.

## VIII. CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se ha analizado la crisis del «regionalismo abierto» como estrategia de integración regional dominante en el periodo 1990-2005, y el surgimiento de un nuevo ciclo caracterizado por el denominado «regionalismo postliberal», que trata de conformar el espacio sudamericano y responder a distintos objetivos de desarrollo, proyección internacional, gestión de interdependencias regionales y gobernanza de los países que integran ese espacio, que las dinámicas de la globalización redefinen y plantean con inusitada vigencia.

El análisis de ALBA-TCP y de UNASUR muestra que en esa nueva modalidad de regionalismo predomina la agenda política y de seguridad, y visiones del desarrollo críticas con el Consenso de Washington y lo que desde ciertos sectores se denomina la «globalización neoliberal». Por ello, han dado más importancia al papel de un Estado «neodesarrollista», la agenda comercial pierde importancia, y la relación con los acuerdos comerciales anteriores o los TLC se plantea en términos de conflicto, en el caso del ALBA-TCP, o no existe una articulación clara, como ocurre en UNASUR.

Aunque se ha convertido en un lugar común hablar de la crisis del regionalismo y la integración en América Latina, el análisis realizado en estas páginas muestra que esa crisis dista de ser terminal. En realidad, es el «regionalismo abierto» el que está en cuestión, y no en todos los países, y por ello no puede hablarse de una crisis de la integración y el regionalismo como tal. Se trataría, más bien, de un cambio de ciclo en el que se cierra una etapa de unos quince años de integración centrada en la liberalización comercial, y al mismo tiempo se abre un saludable debate sobre los fundamentos y los objetivos de la integración y el regionalismo, el que ha reaparecido en la política y, por ello, el debate ya no se asienta en una pretendida racionalidad económica de corte liberal que hurtaba al debate algunas de esas cuestiones fundamentales. En este nuevo contexto surgen nuevas fórmulas de cooperación regional «sur-sur», una mayor preocupación por la cohesión social y la gestión de las asimetrías, y una agenda de integración «positiva» enfocada a la formulación de

políticas comunes en campos como la energía, la infraestructura, las finanzas o la seguridad regional.

Un factor relevante de esa crisis es la nueva oleada de acuerdos «sur-norte» impulsados por Estados Unidos y la Unión Europea. A largo plazo son incompatibles con la integración regional, por lo que los países latinoamericanos se enfrentan a un dilema esencial: si la integración regional sigue centrada en una agenda básicamente comercial, se tornará irrelevante en relación a esos acuerdos «sur-norte», que serán los que determinarán la pauta de inserción internacional de los países implicados; si, por el contrario, la integración regional latinoamericana se reorienta hacia una agenda de políticas comunes de apoyo a la transformación productiva y la competitividad internacional, a promover la estabilidad económica y política y la gobernanza democrática, a la provisión de bienes públicos regionales, o a la seguridad energética, ayudará eficazmente a la región a afrontar los desafíos que comportan esos acuerdos «sur-norte» y aquellos, más amplios, que supone la globalización. UNASUR, en particular, puede ser un espacio regional funcional a esa agenda, y a políticas de desarrollo que favorezcan tanto el crecimiento económico como la cohesión social, permitiendo también que Sudamérica tenga un papel más relevante en un sistema global necesitado de regiones fuertes y de un multilateralismo eficaz.

Alcanzar esos objetivos, sin embargo, requiere de un proyecto político y un diseño institucional que permita integrar los legítimos intereses de Brasil, que permita dar encaje y reconducir las iniciativas venezolanas, sorteando la confrontación con ALBA-TCP, que sea un marco eficaz para la cooperación sectorial en las áreas de infraestructura, energía, finanzas, y otras políticas de apoyo a la competitividad internacional y la cohesión social, y que además tenga la flexibilidad necesaria para admitir estrategias de inserción internacional de *hub and spoke*, como las que persiguen, de manera creciente, los países de la costa pacífica de Sudamérica o Colombia, sin olvidar el espacio político y los incentivos económicos necesarios para la participación de otros países.

Lo que este análisis también pone de manifiesto es que la relación con Estados Unidos sigue siendo uno de los factores definitivos de los proyectos de inserción internacional de la región, y



mientras que algunos países optan por profundizar las relaciones con ese país a través de acuerdos de integración económica profunda —los acuerdos de libre comercio «sur-norte»—, para otros la búsqueda de autonomía en su política interna e internacional, tanto en lo referido a las relaciones exteriores como a las políticas de desarrollo, continúa siendo un objetivo importante. La búsqueda de autonomía frente al mercado y frente a Estados Unidos es, de hecho, uno de los argumentos esgrimidos a la hora de explicar el porqué de proyectos como UNASUR o el ALBA-TCP, y las concesiones que se han de hacer para asegurar la viabilidad del proyecto regional parecen adquirir sentido en función de ese otro objetivo.

De igual manera, doscientos años después de las independencias el binomio nacionalismo-integración continúa siendo uno de los ejes sobre los que pivota la política nacional, las relaciones exteriores y los proyectos de inserción internacional que los países de la región latinoamericana están desplegando para impulsar sus procesos de desarrollo, su proyección externa, y mejorar la gestión de los riesgos que supone el proceso de globalización. De ahí la realidad contradictoria y paradójica del regionalismo postliberal. Como partícipes de esos proyectos regionalistas, los países miembros parecen haber asumido que las interdependencias y los riesgos derivados de los procesos de transnacionalización y desterritorialización que comportan la regionalización y la globalización de las economías, y que sus sociedades demandan políticas y marcos reguladores que sobrepasan los confines del Estado-nación y sus capacidades regulatorias y que el regionalismo y la integración regional constituye una respuesta adecuada para ello. Sin embargo, frente a esas dinámicas, que se asocian al neoliberalismo, se observa un proceso generalizado de «retorno al Estado» que refuerza el arraigado nacionalismo presente en la cultura política de la región, y las concepciones «westfalianas» clásicas de la soberanía nacional, que establecen de antemano los límites de ese regionalismo latinoamericano contemporáneo, y su naturaleza esencialmente intergubernamental, que obviamente limita su eficacia y alcance.

Esos dilemas constituyen un punto de partida inexcusable para el debate sobre la construcción nacional de América Latina doscientos años después de la independencia. De manera paradójica, la



construcción nacional de los estados latinoamericanos en un contexto de globalización hoy exige «desnacionalizar» y «regionalizar» el concepto de soberanía, el espacio y el *locus* de la política y el poder, y avanzar hacia concepciones del Estado y la soberanía «post-westfalianas» o «postnacionales», y marcos mancomunados para su ejercicio. El nuevo regionalismo latinoamericano constituye una oportunidad para ello. A través del regionalismo y la integración, los países de la región pueden consolidar sus capacidades de gobernanza interna, y al tiempo ser partícipes más activos de la gobernanza global en el sistema internacional posthegemónico que parece emerger al iniciarse el siglo XXI.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Gina E., Germán Calafat y Renato Flores (2006): «Comercio e infraestructura en la Comunidad Andina», *Revista de la CEPAL*, diciembre, pp. 45-60.
- Aldecoa, Francisco y Noé Cornago (1998): «El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX-1998, núm. 1, pp. 59-113.
- Altmann, Josette (2007): *Dossier ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe*, San José, FLACSO/Fundación Carolina.
- Arenal, Celestino del (2002): «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y para la política», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 17-85.
- (2009a): «Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales», VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- (2009b): *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo DT 36/2009.
- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2000a): *El comercio intrarregional de la ALADI en los años noventa*, Montevideo, Secretaría General de ALADI, estudio núm. 126.
- (2000b), *El comercio intraindustrial en el intercambio regional*, Montevideo, Secretaría General de ALADI, estudio núm. 130.

- Audley, John J. *et al.* (2003): *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Ayllón, Bruno y Eduardo Viola (2006): «Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior», *Política Exterior*, núm. 113, septiembre/octubre, pp. 123-135.
- Ayuso, Anna (2010): «Integración con equidad. Instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 137-178.
- Bacaria, Jordi (2010): «Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 245-272.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002): *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America Report 2002*, Washington, BID/The Johns Hopkins University Press.
- Benavente, José Miguel (2002): *¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Bodemer, Klaus (2010), «Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o fragmentación?», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 179-205.
- Bouzas, Roberto, Pedro da Motta Vega y Sandra Ríos (2007): «Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana», *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, núm. 4, pp. 61-68.
- Burges, Sean W. (2007): «Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez», *Third World Quarterly*, vol. 28, núm. 7, pp. 1.343-1.358.
- Burki, Shahid Javed, Guillermo E. Perry y Sara Calvo (1998): *Trade: Towards Open Regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997*, Washington, Banco Mundial.
- Caldentey, Pedro (2000): *El desarrollo económico de Centroamérica en el marco de la integración regional*, Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- Calderón, César y Luis Servén (2003): «The Output Cost of Latin America Infrastructure Gap», en William Easterly y Luis Servén, *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*, Washington, Banco Mundial.
- Cardona, Diego (2005): «¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones», *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 5, pp. 89-92.

- Chacón, José (2004): «Integración sudamericana: un paso hacia el posneoliberalismo», *Observatorio del Sur*, s.l., CEICOM, diciembre.
- Christensen, Steen Fryba (2007): «The Influence of Nationalism in Mercosur and in South America: Can the Regional Integration Project Survive?», *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, núm. 1, pp. 139-158.
- Cienfuegos, Manuel (2006): «Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in)viabile?», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 85-161.
- (2010): «Hacia la integración de Sudamérica. Condicionantes y perspectivas de la Unión de Naciones Sudamericanas», en Christian Freres y José Antonio Sanahuja, (coords.), *Los nuevos mapas de la integración regional en América Latina*, Madrid, ICEI/Ed. Complutense.
- y José Antonio Sanahuja (coords.) (2010): *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801/Rev. 1-P.
- (1997): *Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana*, México, CEPAL, LC/MEX/R.581/ Rev. 1, febrero.
- (2002): *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2149-P/E.
- (2006): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2310-P.
- (2007): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2008): *La transformación productiva, veinte años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2009): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión Europea (2007): *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Bruselas, COM(2007) 281, 30 de mayo.
- Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (2006a): *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*, s.l., ALADI, Comunidad Andina, Mercosur [accesado el 20 de noviembre de 2009 en: [http://www.comunidadandina.org/csn/Documento\\_Convergencia.pdf](http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf)].
- (2006b): *Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones (Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión)*, s.l., CSN [accesado el 20 de noviembre de 2009 en: <http://>

- [www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm)].
- Correa, Rafael (2005): *Construyendo el ALBA. «Nuestro Norte es el Sur»*, Caracas, Lauki.
- Costa Vaz, Alcides (ed.) (2006): *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Universidade de Brasilia.
- Crawford, Jo-Ann y Roberto V. Florentino (2007): *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, Ginebra, OMC, discusión paper, núm. 12 (2006 update).
- Devlin, Robert y Ricardo Ffrench-Davis (1998): *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*, Buenos Aires, INTAL/BID, working paper n° 2.
- Díaz Barrado, Cástor (2005): «La Comunidad Sudamericana de Naciones: propuestas y realizaciones», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. LVII, núm. 2, pp. 639-663.
- y María Ángeles Cano (2007): *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos*, Madrid, Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB), Cuadernos núm. 1.
- Dieterich, Heinz (2007): *Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI*, Caracas, Monte Ávila editores (2ª ed.).
- Durán, José y Raúl Maldonado (2005): *La integración regional en la hora de las definiciones*, Santiago de Chile, CEPAL, serie Comercio Internacional, núm. 62, LC/L.2454-P, diciembre.
- Dussel, Enrique (2006): «México a 11 años del TLCAN: ¿Profundización de la integración económica o polarización?», en Alan Fairlie (ed.), *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Lima, LATN, Fundación Fredrich Ebert, pp. 15-40.
- Fairlie, Alan, Sandra Queija y Milagros Rasmussen (2006): *Tratado de Libre Comercio Perú-EE UU: un balance crítico*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú/LATN, agosto.
- (2007): *Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*, s.l., Red Latinoamericana de Comercio/Latin American Trade Network/LATN, mimeo.
- Fay, Marianne y Mary Morrison (2005): *Infraestructure in Latin America. Recent Developments and Key Challenges*, Washington, International Finance Corporation (IF), Banco Mundial (2 vols.).
- Fernández, Wilson (2010): «La integración física y la viabilidad de IIRSA», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 207-243.

- Fortuna Biato, Marcel (2009): «La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?», *Política Exterior*, vol. XXIII, núm. 131, pp. 45-58.
- Fritz, Thomas (2007): *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Berlín, Centro de Investigación y Documentación Chile-Latinoamérica, abril.
- Giacalone, Rita (2006): «La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿Una alianza entre izquierda y empresarios?», *Nueva Sociedad*, núm. 202, marzo-abril, pp. 74-86.
- Gill, Stephen (1995): «Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism», *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 24, núm. 1, pp. 399-423.
- (1998): «New Constitutionalism, Democratization and Global Political Economy», *Pacifica Review*, vol. 10, núm. 1, febrero, pp. 23-28.
- Gomes Saraiva, Miriam y José Briceño (2009): «Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul», *Revista Brasileira de Política Exterior*, vol. 52, núm. 1, pp. 149-166.
- González, Edmundo (2007): «Las dos etapas de la política exterior de Chávez», *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre, pp. 159-171.
- Gratius, Susanne (2007): *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*, Madrid, FRIDE, documento de trabajo, núm. 35, abril.
- (2008), «¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano», *FRIDE Comentario*, abril.
- Grien, Raúl (1994): *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Harnecker, Marta (ed.) (2004): *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 2004*, editadas por Marta Harnecker, Caracas, Presidencia de la República.
- Hettne, Björn (2005): «Beyond the “New” Regionalism», *New Political Economy*, vol. 10, núm. 4, pp. 543-571.
- Hirst, Mónica (2006): «Los desafíos de la política sudamericana de Brasil», *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre, pp. 131-140.
- Honty, Gerardo (2006): «Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra», *Nueva Sociedad*, núm. 204, julio-agosto, pp. 119-135.
- Hufbauer, Gary C., Diana Orejas y Jeffrey J. Schott (eds.) (2003): *Nafta: A Seven-Year Appraisal*, Washington, Institute for International Economics.
- Ibáñez, Josep (2000): «El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa», VV AA, *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE/Universidad de Extremadura/AEPDIRI, pp. 321-330.

- Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual (2007): *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores.
- Jiménez Piernas, Carlos (2007): «Los procesos de integración americanos y el modelo del sistema de la integración centroamericana (SICA)», en VV AA, *Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Kay, Cristóbal (1989): *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres, Routledge.
- Kose, M. Ayhan, Guy M. Meredith y Christopher M. Towe (2004): *How NAFTA has Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, Washington, Fondo Monetario Internacional (FMI), working paper núm. 04/59, abril.
- Lafer, Celso (2001): *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lederman, Daniel, William Maloney y Luis Servén (2003): *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Washington, World Bank, diciembre.
- Martínez, María José (2007): «Banco del Sur: ¿lógica o desafío?», *Política Exterior*, núm. 119, septiembre-octubre, pp. 29-33.
- Mayobre, Eduardo (2006): «El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica», *Nueva Sociedad*, núm. 204, julio-agosto, pp. 159-175.
- Mesquita, Mauricio (2007): *Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA)*, Buenos Aires, BID/INTAL, DT, núm. 30, mayo.
- Molina, Franklin (2007): «Los retos de la integración regional: de la Comunidad Suramericana de Naciones a la UNASUR», en VV AA, *La integración sudamericana: presencia de Venezuela y Brasil*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp. 55-83.
- Moncayo, Edgard (2009): *La contribución de la CEPAL al pensamiento sobre la integración en Latinoamérica*, Brujas, UNU-CRIS working paper W-2009/24.
- Motta, Pedro da y Sandra Ríos (2007): *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, núm. 62, julio, LC/L-2776-P.
- Oliva, Carlos (2007): «El ALBA y la UNASUR: entre la concertación y la confrontación», en Andrés Serbín *et al.*, *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, núm. 6, Buenos Aires, CRIES, pp. 71-86.



- Oxfam (2006): *Cantos de sirena: Por qué los TLCs de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional*, informe núm. 90, junio.
- Payne Anthony y Andrew Gamble (eds.) (1996): *Regionalism and World Order*, Basingstoke, Macmillan.
- Pena, Celina y Ricardo Rozemberg (2005): *Una aproximación al desarrollo institucional de Mercosur: sus fortalezas y debilidades*, Buenos Aires, BID/INTAL, documento de divulgación núm. 31.
- Peña, Félix (2005): «Latinoamérica y la Unión Europea en un mundo de arenas movedizas», Félix Peña y Ramón Torrent, *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, Barcelona, OBREAL/Universidad de Barcelona.
- (2008), «Hay que construir un Mercosur de socios, no de rehenes», *El Cronista*, 4 de agosto.
- (2009), «La integración del espacio sudamericano. ¿La UNASUR y MERCOSUR pueden complementarse?», *Revista Nueva Sociedad*, núm. 219, pp. 46-58.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2007): *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista (PPS). Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas, Presidencia de la República, septiembre.
- Reid, Michael (2006): «Time to Wake up. A Survey of México», *The Economist*, 16 de noviembre.
- Reza, Germán A. de la (2006): *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés.
- Robson, Peter (1993): «The New Regionalism and Developing Countries», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, núm. 3, pp. 329-348.
- (1998): *The Economics of International Integration*, Londres, Routledge (5ª ed.).
- Romero, Carlos (2006): *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Caracas, Ediciones B.
- (2007): «Venezuela y Brasil: una integración difícil», VV AA, *La integración sudamericana: presencia de Venezuela y Brasil*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cuadernos CEA núm. 1, p. 39.
- Rosales, Osvaldo (2008): «Integración regional: propuestas de renovación», en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2009): «Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a los Estados Unidos», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 85-86, pp. 211-249.

- Sanahuja, José Antonio (1998): «Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997», en José Antonio Sanahuja y José Ángel Sotillo (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*, Madrid, La Catarata, pp. 13-58.
- (2007): «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico «La nueva agenda de desarrollo en América Latina», núm. 0, febrero, pp. 75-106.
- (2010): «La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 87-134.
- Scharpf, Fritz (1999): *Gobernar en Europa ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza.
- Schiff, Maurice y Alan Winters (2004): *Integración regional y desarrollo*, México, Banco Mundial/Alfaomega.
- Secretaría General de la CAN (2004): *Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino*, Lima, CAN, SG/dt 241.
- Secretaría General del SICA (2006): *Informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales*, San Salvador, SG-SICA, noviembre.
- Sennes, Ricardo y Carla Tomazini (2006): «Agenda sudamericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?», *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, núm. 1, pp. 43-60.
- y Paula Pedrotti (2007): «Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos», *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, núm. 3, pp. 31-46.
- Sepúlveda, Isidro (2009): «La revolución bolivariana en el panorama estratégico sudamericano», en VV AA, *Venezuela y la revolución bolivariana*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 49-78.
- Serbín, Andrés (2007): «Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?», en Manuela Mesa (coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Barcelona, Icaria/CEIPAZ, pp. 183-207.
- Söderbaum, Fredrik y Timothy M. Shaw (eds.) (2003): *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Tussie, Diana (2008): «¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?», en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 273-298.
- Vaillant, Marcel y Álvaro Ons (2009): *Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América Latina y el Caribe*, Caracas, SELA, SP/RR-TAPI-ALC/DT, núm. 2-09, Venezuela.



- Valladão, Alfredo (2007): *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*, OBREAL background paper, julio.
- Williamson, John (1998): «The Washington Consensus revisited», en Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Xalma, Cristina (2007): *Informe de la cooperación en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB núm. 2, noviembre.
- (2008): *II Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB núm. 3, noviembre.
- (2009), *Informe 2009 de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB núm. 4, noviembre.

